

Ytringsfrihet i vår sikkerhetspolitiske situasjon

*En analyse av motsetningsforholdet mellom åpenhet og hemmelighold rundt
Forsvarets internasjonale operasjoner i Afghanistan*



Harald Bonaventura Borchgrevink

Masteroppgave i medievitenskap
Institutt for medier og kommunikasjon
UNIVERSITETET I OSLO

Bind 1/2

16.12.2010

Sammendrag

Den sikkerhetspolitiske situasjonen etter 2001 har skapt nye utfordringer for Forsvarets forhold til media. Denne masteroppgaven undersøker motsetningsforholdet mellom pressens ønske om åpenhet og Forsvarets behov for hemmelighold, med fokus på Norges internasjonale operasjoner i Afghanistan. Jeg har innledningsvis forsøkt å presentere en oversikt over utviklingen på et felt i stadig forandring, samt gjort rede for min bruk av Københavnerskolens sikkerhetiseringsteori og mekanismer rettet mot å hindre misbruk av statlig hemmelighold. Videre har jeg vist motsetningene mellom juridiske instrumenter og praksiser designet for å fremme tilgang til hemmeligheter, og instrumenter og praksiser som er designet for å beskytte hemmeligheter. Kvalitative intervjuer med et utvalg journalister, representanter for pressens fagforeninger, forsvarspersonell og en politiker ble benyttet for å kartlegge fagpersoners oppfatning av denne tradisjonelle konflikten. Intervjuanalysen ble supplert med utdrag fra kvantitative undersøkelser utført av profesjonelle meningsmålingsbyråer for å få en helhetlig tilnærming.

Analysen viser at motsetningsforholdet mellom åpenhet og hemmelighold fortsatt er tydelig til stede. Pressens representanter tror Forsvaret holder tilbake mer informasjon enn nødvendig, og hemmeligholdet rundt spesialsoldatene bidrar til en mistenkeliggjøring. Forsvaret begrunner i dag hemmelighold primært med hensyn til personell og operasjonssikkerhet (individnivå), mens det tidligere ble henvist til rikets sikkerhet (nasjonalnivå). Jeg finner sikkerhetiserende trekk i denne utviklingen, men ser samtidig at Forsvaret har inntatt en åpnere holdning. Det har imidlertid vist seg vanskelig å hindre misbruk av statlig hemmelighold.

Abstract

The new security policy situation after 2001 has posed new challenges to the Norwegian defence body and its relationship with the media. This thesis examines the conflict of interest between the state's need for secrecy and the demand for the free passage of information by the press. The focus chosen in this thesis is the Norwegian international operation in Afghanistan. I have tried to give an overview of a field in constant change and development,

and presented securitization theory as well as mechanisms to combat the abuse of state secrecy. Furthermore, the conflict between legal instruments and practices designed to gain access to secrets, and those designed to protect secrets is demonstrated. Qualitative interviews have been conducted with journalists, representatives from the press' unions, state officials and a politician in order to develop an understanding of differing stances on this traditional conflict. The qualitative analysis was supplemented with excerpts from opinions polls to gain a holistic approach.

The analysis shows that the conflict between publicity and secrecy remains an important current issue. Representatives from the press believe the Norwegian defence body withhold more information than necessary, and the secrecy concerning the special forces contribute to this suspicion. Today, the Norwegian defence body primarily justifies secrecy by citing a need to safeguard security for their personnel and operations. This contrasts with previous arguments advocating secrecy for the sake of national security. Securitizing moves have been found in the analysis, but at the same time moves within the Norwegian defence body towards more openness are noted. Despite this, it currently remains difficult to combat the abuse of state secrecy.

Forord

Et mål er en drøm med deadline.

Det har vært en lærerik og krevende prosess å arbeide med denne masteroppgaven, ikke minst da mitt valgte tema til stadighet har blitt påvirket av de aktuelle nyhetsbilder over natten. Nå som man endelig har samlet trådene, er det mange som fortjener en stor takk.

Takk til veileder Helge Rønning (H09/V10/H10) for stor tålmodighet, konstruktive tilbakemeldinger og faglig meningsutveksling.

Takk til mine respondenter som har stilt opp på kort varsel og bidratt med sin kunnskap.

Takk til Folk og Forsvar, der jeg fungerte som stipendiat i 2010.

Takk til Norges Forsvarforening som tildelte meg sitt sikkerhetspolitiske stipend i 2009.

Takk til Forsvarsdepartementets sikkerhetspolitiske avdeling (ved Rudolf Rohonyi) som jeg har hatt et prosjektsamarbeid med gjennom Vitenskapsbutikken ved Universitetet i Oslo.

Takk til Vitenskapsbutikken for å ha formidlet kontakten med FD.

Takk til medstudenter ved IMK.

Takk til Ole F. Kvamme, Øyvind Moss-Iversen og Elaine Rutherford for korrekturlesning.

Takk til broder Frode, for datateknisk assistanse i innspurten.

Takk til min Monica.

Takk til mamma og pappa for enorm støtte, ikke bare gjennom denne oppgaven, men også studietiden sett under ett.

Harald Bonaventura Borchgrevink

Oslo 15.12.2010.

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING.....	1
1.1 Presentasjon av forskningsspørsmålet.....	1
1.2 Oppgavens struktur.....	3
 2. BAKGRUNN.....	 5
2.1 Spesialsoldatene.....	5
2.1.1 <i>Oppdrag utført</i>	6
2.2. Personell-, sikkerhets- og etterretningshensyn.....	6
2.3 Hemmelighold under den kalde krigen.....	8
2.4 En historisk kontekst.....	10
2.5 Journalister for åpenhet.....	11
2.6 Når soldater skriver bøker.....	12
2.6.1 <i>Med mandat til å drepe</i>	14
2.7 Hemmeligheter.....	16
2.7.1 <i>Lekkasjer</i>	17
2.7.2 <i>Holdninger</i>	17
2.8 Den vanskelige balansegangen.....	18
 3. TEORETISK RAMMEVERK.....	 21
3.1 Sikkerhetisering.....	22
3.1.1 <i>Sikkerhet som talehandling</i>	23
3.1.2 <i>Sektorering av sikkerhet</i>	25
3.1.3 <i>Sentrale betingelser for sikkerhetisering</i>	26
3.2 Demokratiteori.....	26
3.3 Statlig hemmelighold.....	28
3.3.1 <i>Gjennomsiktighet</i>	28
3.3.2 <i>Formidling</i>	30
3.3.3 <i>Ettersyn</i>	31
3.3.4 <i>Demokratiske utfordringer</i>	32

3.3.5 Omgåelse.....	34
3.4 Informasjonsfrihet og ytringsfrihet.....	35
3.4.1 Demokratibegrunnelsen.....	36
3.4.2 Sannhetsargumentet.....	37
3.4.3 Ytringsfrihetens aspekter.....	38
3.4.4 Vernet av ytringsfriheten.....	39
3.5 Medias rolle.....	40
 4. FORSKNINGSDESIGN OG METODE.....	42
4.1 Valg av problemstilling.....	42
4.2 Valg av design.....	43
4.3 Valg av metode.....	44
4.4 Triangulering.....	44
4.5 Kvalitative analyseteknikker.....	45
4.5.1 Formidling av analyseresultater.....	46
4.5.2 Etikk.....	46
4.6 Kvantitativt analysemateriale.....	47
4.7 Dokumentanalyse.....	48
4.7.1 Rettskildelære.....	49
4.8 Overførbarhet.....	51
4.9 Kvalitetsbetraktninger.....	52
 5. HISTORISK KONTEKST OG JURIDISK RAMMEVERK.....	54
5.1 Grunnloven.....	54
5.2 Offentlighetsloven.....	56
5.2.1 Fra gammel til ny lov.....	59
5.3 Overvåkning.....	62
5.3.1 Et mer komplisert trusselbilde.....	64
5.3.2 En demokratisk tradisjon?.....	65
5.3.3 Liste-saken, Gleditsch/Wilkes-saken og Ikkevold-saken.....	67
5.4 Sikkerhetsloven.....	68

5.4.1 <i>Straffeloven</i>	70
5.5 Høringsrunden til sikkerhetsloven.....	71
5.6 Taushetsplikt.....	76
5.7 Kontrollorganer.....	77
5.7.1 <i>Sivilombudsmannen</i>	77
5.7.2 <i>EOS-utvalget</i>	79
5.7.2.1 <i>EOS-utvalgets virksomhet</i>	79
5.7.2.2 <i>Etterretningstjenesten (E-tjenesten)</i>	79
5.7.2.3 <i>Politiets sikkerhetstjeneste (PST)</i>	80
5.7.2.4 <i>Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)</i>	80
5.7.2.5 <i>Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA)</i>	80
5.7.2.6 <i>Regelverk som er felles for tjenestene</i>	80
5.7.3 <i>Ny sikkerhetsinstruks</i>	81
 6. YTRINGSFRIHET I VÅR SIKKERHETSPOLITISKE SITUASJON	 82
6.1 Sikkerhetshensyn.....	82
6.1.1 <i>Sikkerhetsprioriteringer</i>	84
6.2 Juridiske forhold.....	86
6.3 Statens mulige dobbeltrolle.....	89
6.4 Ytringsfrihet.....	91
6.4.1 <i>Å begrense ytringer</i>	92
6.5 <i>Å vise virkeligheten</i>	94
6.6 Fredsnasjonens hemmeligheter.....	98
6.7 Et demokratisk problem?.....	103
6.8 Frampek - et forsvar i endring?.....	105
6.9 Kvantitative betraktninger.....	108
6.9.1 <i>Embedding</i>	108
6.9.2 <i>Betrodde journalister</i>	111
6.9.3 <i>Informasjonsstrategi</i>	115
6.9.4 <i>Vår sikkerhetspolitiske situasjon</i>	117

7. KONKLUSJON	120
7.1 Juridisk rammeverk.....	120
7.2 Sikkerhetisering.....	122
7.3 Demokratisk hemmelighold.....	124
 8. AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	 126
8.1 Metodisk vurdering.....	126
8.2 Vilkår og virkninger.....	126
8.3 Realitetene.....	127
8.4 Epilog.....	128
 LITTERATUR	 129

Bind 2:

Vedlegg A: Samtykkeerklæring respondenter

Vedlegg B: Respondentoversikt

Vedlegg C: Intervjuguide

Vedlegg D: Offentlighetsloven

Vedlegg E: Sikkerhetsloven

Vedlegg F: Grunnloven § 100

Vedlegg G: Meningsmåling Opinion høst 2009

Vedlegg H: Meningsmåling Nielsen Consumer Research vår 2010

Vedlegg I: Meningsmåling Opinion høst 2010

1. Innledning

Konflikten i Afghanistan er av en type jeg mener ikke har noen parallell i norsk historie. Krigen mot Taliban har skapt nye utfordringer for Forsvaret og forvaltningen, og skapt nye spørsmål om hemmelighold og innsyn i Norges internasjonale, militære operasjoner.

Ytringsfrihetskommisjonen stiller i sin utredning av 1999, *Ytringsfrihed Bør Finde Sted*, spørsmålet om hvilke vilkår som må være oppfylt for at begrensninger i ytringsfriheten skal være legitime og akseptable (NOU 1999:27, 6.3.2.2). I den nye sikkerhetspolitiske situasjonen som preger hverdagen bør spørsmålet igjen tas opp.

"Where the boundaries of freedom of expression should be drawn is one of the eternal issues in constitutional and human rights law (...). Who shall determine the limits of free speech: politicians, the press or the judiciary? The questions will haunt us forever, because the answers are different depending on who you ask and where and when you ask them" (Bull 2009, i Kierulf og Rønning (red.) (2009:79).

1.1 Presentasjon av forskningsspørsmålet

Jeg vervet meg i januar 2003 til Telemark Bataljon, en profesjonell avdeling med plikтетikk blant soldatene. Da vi i juli 2003 ble sendt til Basra som en del av Telemark Engineer Squadron, raste debatten i Norge. Spørsmålet da var dog mer hvorvidt vi burde delta i Irak, enn hva Norge fikk vite om våre operasjoner i landet. Operasjonene til våre styrker i Afghanistan, spesielt spesialstyrkene, vet vi derimot lite om. Da jeg høsten 2004 valgte å forlate bataljonen til fordel for studier i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, var det blant annet for å få mer innsikt i internasjonal politikk og mellomstatlige relasjoner. Veien videre gikk gjennom en bachelorgrad i statsvitenskap til masterstudiet i medievitenskap, med journalistisk virke som deltidsjobb. Her fikk jeg innsikt i journalistenes yrkesetikk, med et konstant mål om å fungere som den fjerde statsmakt og søke innsyn i statens disponeringer, prioriteringer og beslutninger.

Med denne bakgrunnen har min masteroppgave fått den overordnede problemstillingen:

"I hvilken grad bør hemmelighold av forsvarets internasjonale operasjoner i Afghanistan tillates i et demokratisk samfunn?"

Det må understrekes at det fremfor alt er verdispørsmålet som vil ligge til grunn for denne oppgaven. Forsvaret har et uttalt mål om økt åpenhet, men både hensynet til rikets - og også personellens - sikkerhet veier tungt, og spesielt for sistnevnte vil operative hensyn gjøre seg sterkt gjeldende og bør beskyttes. På den andre siden har flere sentrale pressefolk ytret ønsket om mer innsyn i de norske soldatenes virke i Afghanistan. Det gjennomgående spørsmålet er hvilke vilkår som må være oppfylt for at begrensninger i ytringsfriheten skal være legitime og akseptable. Etter gjeldende lovverk er imidlertid ytringsfriheten i Norge i flere sammenhenger begrenset av hensyn til rikets sikkerhet, så jeg vil redegjøre for de muligheter som åpnes og lukkes med hjemmel i vårt lovverk. Siktemålet for oppgaven er å øke bevisstheten til både offentligheten og Forsvaret rundt hemmelighold av internasjonale operasjoner. Bør Forsvaret etterkomme pressens krav om mer åpenhet, eller bør pressen gi Forsvaret rett til å gradere og hemmeligholde informasjon etter egen vurdering?

Et videre siktemål, om enn noe ambisiøst, er at denne oppgaven kan bidra til å utvikle måten vi teoretiserer rundt sikkerhet i det jeg kaller vår sikkerhetspolitiske situasjon; en sikkerhetspolitisk situasjon uten historisk sidestykke. Ved å ta for meg de teoretiske premisser utviklet av Københavnerskolen¹ rundt prosessen kalt sikkerhetisering, ønsker jeg å se om denne prosessen kan bidra til å forklare utviklingen i Forsvarets kommunikasjonsstrategi. Jeg har ikke lyktes i å finne litteratur hvor ytringsfrihet settes inn i en sikkerhetiseringsprosess. Jeg håper bruken av en statsvitenskapelig teori på dette området kan være fruktbar.

Jeg vil søke å bekrefte eller avkrefte tre hypoteser om ytringsfrihet i vår sikkerhetspolitiske situasjon:

1. Vårt gjeldende juridiske lovverk byr på motsetningsforhold mellom innsyn og åpenhet der resultatet i stor grad er avhengig av skjønn. Vurderingene foretas av staten - ved Forsvaret eller Forsvarsdepartementet - og det vil være et problem at staten har en dobbeltrolle i

¹ Københavnerskolen har fått sitt navn fra det akademiske miljøet ved Københavns Senter for Fred og Konfliktforskning (COPRI), opprettet i 1985 og nedlagt i 2003. De sosiale aspektene ved sikkerhet er sentrale for skolen, som Barry Buzan, Ole Wæver og Jaap de Wilde står som representanter for. Deres bok *Security: a new framework for analysis* (1998) er av mange sett på som grunnboken for Københavnerskolen.

innsynsproblematikken: det er den samme institusjonen som utfordres på sine vedtak som også har mulighet til å vurdere graden av foreliggende fare.

2. Forsvaret søker som sikkerhetiseringsagent å få oppslutning og legitimering for sine talehandlinger knyttet til sikkerhet. Forsvaret er avhengig av støtte i befolkningen, og må kommunisere sine årsaker til hemmelighold på en måte som aksepteres av offentligheten. Informasjon som unntas med henvisning rikets sikkerhet, vil derfor være synlig i kommunikasjonsprosessen.

3. Hemmelighold av Forsvarets internasjonale operasjoner i Afghanistan i et demokratisk samfunn er uheldig, da befolkningen ikke vil ha nok informasjon til å vurdere og treffe standpunkt i forhold til bidraget. Dette vil gjøre det vanskelig å kontrollere at Forsvaret oppfyller sine demokratiske forpliktelser.

1.2 Oppgavens struktur

Da jeg finner at ytringsfrihet i vår sikkerhetspolitiske situasjon er et lite utforsket område, anser jeg det som hensiktsmessig å redegjøre for utviklingen på området, før jeg iverksetter analysen.

Kapittel 2 består derfor av et lengre bakgrunnskapittel med en rekke momenter knyttet til oppgavens tema. Dette kapitlet gjør rede for åpenhetsdebatten etter årtusenskiftet, samt noen historiske linjer.

Jeg har valgt å dele oppgaven inn i tre deler. Under den første delen presenteres den analytiske rammen. I det teoretiske rammeverket i **kapittel 3**, vil jeg innledningsvis presentere Københavnerskolens teori om sikkerhetisering. Jeg vil gjøre rede for begrepet "sikkerhet", og vise til at en endret sikkerhetspolitisk virkelighet legger press på de organisatoriske rammene sikkerhetspolitikken har foregått under, noe som kan åpne for nasjonale aktørers mulighet til å få gehør for sikkerhetisering av nye problemområder. Jeg vil også benytte meg av demokratiteori i denne oppgaven, men velger av plasshensyn kun kort å presentere et demokratis primære kjennetegn. Derimot vies mer plass til Rahul Sagars (2007) foreslåtte mekanismer for å håndtere eller unngå misbruk av statlig hemmelighold, en fruktbar teori i forlengelse av oppgavens problemstilling. Deretter vil jeg presentere to begrunnelser for ytringsfrihet, uten å ha ambisjoner om å gi noen uttømmende redegjørelse for forsvaret av denne friheten.

I **kapittel 4** redegjør jeg for hvordan jeg går metodisk til verks, og peker på metodiske utfordringer. Oppgaven baserer seg hovedsaklig på kvalitative intervjuer med utvalgte respondenter som antas å inneha relevant kompetanse på området. Jeg trekker videre veksler på to meningsmålinger fra henholdsvis Opinion (2009) og Nielsen Consumer Research (2010) for å gi oppgaven en helhetlig tilnærming. Dokumentanalyse og noe rettskildelære vil også tas i bruk da jeg finner at vårt lovverk med tilhørende forskrifter, samt debatten rundt disse, legger juridiske føringer på oppgavens tema, noe som må tas hensyn til, til tross for fokus i denne oppgaven skal ligge på verdispørsmålet.

Kapittel 5 og 6 er viet analysen. I **kapittel 5** setter jeg oppgavens tema inn i en historisk kontekst og et juridisk rammeverk. Dette kapittelet gir et perspektiv på ytringsfrihets vilkår og begrensninger, samt mulighetene til å søke innsyn og skjerme informasjon.

I **kapittel 6** analyseres og drøftes de foretatte intervjuene i en tematisk intervjuanalyse. I dette kapittelet knyttes empiriske funn opp mot mine teoretiske perspektiver. Jeg trekker også inn noen kvantitative data, i et forsøk på å finne samsvar mellom mine respondenters faglige meninger og trender i befolkningen.

Analysen vil slik bestå av to deler:

- En deskriptiv del, der målet er å belyse hemmelighold i forvaltningen generelt og Forsvaret spesielt, med de juridiske implikasjoner det medfører.
- En analytisk del, der målet er å vurdere og tolke fagpersoners innsikt i oppgavens tema, og knytte disse funnene til utdrag fra offentlige meningsmålinger.

I oppgavens avsluttende del vil jeg i **kapittel 7** oppsummere mine sentrale funn og teste mine hypoteser. Noen personlige betraktninger om utviklingen i Forsvaret hva angår hemmelighold vil avslutte oppgaven i **kapittel 8**.

2. Bakgrunn

2.1. Spesialsoldatene

"Enestående mot, taktisk dyktighet og evne til operativ utførelse". Slik ble norske spesialstyrkers innsats i Afghanistan i kjølvannet av 11. september 2001 beskrevet da de 8. februar 2005 ble tildelt en prestisjefylt utmerkelse fra den amerikanske regjeringen (Eide 2005). Utmerkelsen var svært eksklusiv, det var første gang siden Vietnam-krigen at den ble delt ut til en spesialstyrke.

Utdelingen foregikk som en privat markering i Oslo. Norske spesialstyrker mottok båndstriper og avdelingsdiplom som symbol på at de er tildelt "Navy Presidential Unit Citation" av USAs daværende president, George W. Bush. Den amerikanske ambassadøren i Norge, John Doyle Ong, stod for tildelingen på vegne av presidenten. Daværende forsvarssjef Sigurd Frisvold og daværende generalinspektør for Hæren, generalmajor Lars Johan Sølvberg, var også til stede. De norske styrkene bestod av bidrag fra Hærens jegerkommando (HJK) og Marinejegerkommandoen (MJK). De var på plass i Afghanistan fra desember 2001 til april 2002, som del av en internasjonal koalisjonsstyrke. Utmerkelsen hedret styrkens fremragende innsats og rolle i operasjon *Enduring Freedom*.

Nyheten om utmerkelsene ble diskret lagt ut på Forsvarets hjemmesider, illustrert med bilder av krigsheltenes bakhoder og dels sladdete ansikter og kontrafeiene til Frisvold, Sølvberg og Ong. En svært positiv forsvarsnyhet ble dempet kraftig ned av Forsvaret. Hensynet til operatørenes sikkerhet er det argumentet som alltid følger de offisielle uttalelsene om spesialstyrkene (Bakkeli 2007:25). Få medier fulgte opp med egne saker, men ingen aviser slo artiklene stort opp. Nyheten var raskt glemt. "Hvordan hadde det skjedd, uten at nordmenn flest hadde kjennskap til det?", spør Tom Bakkeli i sin bok *Norges Hemmelige Krigere* (2007). Spesialstyrkene var sjelden tema i det offentlige ordskiftet, og Forsvaret holdt en lav profil om akkurat disse styrkene (Bakkeli 2007:26).

2.1.1 Oppdrag utført

1. oktober 2009 avsluttet de norske spesialstyrkene – kalt ”TF 51” – oppdraget i Afghanistan. Ti spesialsoldater ble under en markering på Rena 8. oktober 2009 tildelt ulike norske hedersbevis for tapperhet og heltemot utvist under hemmelige operasjoner og episoder i Afghanistan (Egeberg 2009). Det er foreliggende foreløpig ikke planer om å sende nye spesialsoldater til Afghanistan, og styrken blir heller ikke erstattet av andre ”elitebidrag” i nærmeste fremtid. De spesialsoldatene som deltar i Afghanistan i dag, deltar i støttefunksjoner.

Forsvarssjef Harald Sunde stod for overrekkelsen på Rena i oktober, men identiteten til soldatene forblir hemmelig. Sunde kunne dog gi et generelt overblikk over de norske operasjonene:

”Oppdraget har vært å rekruttere og sette opp en utrykningsstyrke i det afghanske politiet direkte underlagt innenriksdepartementet i Kabul. En av oppgavene har vært å reise rundt i og utenfor byen for å drive rekognosering og oppklaring. På denne måten har de kommet nært innpå svært farlige organisasjoner og personer. En annen del av oppdraget har vært å forstå nok av dette bildet til å kunne lokalisere våpen, sprengstoff og bombedepoter. Sammen med afghanerne har de slått til mot bombefabrikker og beslaglagt våpen, raketter og sprengstoff. Og det ligger jo i sakens natur at disse stedene har vært passet på av noen. Men jeg må påpeke at det ytterst sjeldent har vært nødvendig å løsne skudd” (Sunde, til Egeberg 2009).

Sundes kommentar til Dagbladets journalist kan muligens vitne om mer åpenhet under den nye Forsvarssjefen. Overblikket over operasjonene var imidlertid meget generelt, og med de opp mot 150 spesialsoldatene tilbake i Norge, er hensynet til personellsikkerheten ikke like prekær.

2.2 Personell-, sikkerhets- og etterretningshensyn

I en artikkel publisert på Forsvarets hjemmesider så tidlig som i mars 2002, forsvares den lave profilen med hensyn til personellet sikkerhet og konsekvenser for senere oppdrag (Rønne og Ovesen 2002). Brigader Kjell Grandhagen, da sjef for informasjonsavdelingen i Forsvarets overkommando, påpeker at hemmeligholdet også har med landets egen sikkerhet å gjøre:

”Vår tilbakeholdenhet skyldes både hensyn til personellet sikkerhet og de konsekvensene det kan få for senere oppdrag. Personellet har en såpass spesiell jobb at det lett kan oppstå en trussel mot dem eller deres familie, om de kan identifiseres. Hemmeligholdet har også med landets egen sikkerhet å gjøre, fordi soldatene er tiltenkt en rolle i

forhold til terrortrussel [sic]. Flere opplysninger kan røpe noe om den kapasiteten de utgjør, både i Norge og i eventuelt andre oppdrag ute. Derfor bør det ikke bli kjent verken måten de opererer på eller trener på. Og dersom materiellet de benytter blir avbildet, kan det være lett for en motstander å kjenne det igjen og avsløre det” (Grandhagen 2002, i Rønne og Ovesen 2002).

Informasjonsavdelingen i Forsvarets overkommando har ifølge Grandhagen vært i kontakt med mange redaksjoner og møter generelt forståelse for at opplysninger omkring de norske spesialstyrkene i Afghanistan må hemmeligholdes (ibid.). I presentasjonen av Forsvarets pressesenter 2009, siteres tidligere forsvarssjef Sverre Diesen med følgende mål for åpenhet:

“Utgangspunktet er at det skal være størst mulig innsyn i Forsvarets virksomhet, og at alle grupper på en hensiktsmessig måte skal få tilgang til den informasjon de har behov for. Bare der hensynet til rikets sikkerhet, operasjonssikkerhet, interne saksforberedelser og personvern gjør det nødvendig, kan informasjon unntas offentligheten” (Diesen 2009).

Også på forskningssiden søker Forsvaret mot mer åpenhet. I januar 2008 ble dokumenter som beskriver mulige trusler mot det nasjonale forsvaret offentliggjort (Akerhaug 2008). Iver Johansen, statsviter og tilnyttet Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI), mener det har foregått en holdningsendring i Forsvaret: ”Dette dreier seg om nye vurderinger, mer enn at det har skjedd noe objektivt i den omkringliggende verden. Materialet som vi nå har publisert offentlig, er materiale som i tilsvarende studier fra den kalde krigen ble unntatt offentligheten” (Johansen, til Akerhaug 2008).

Selv om Forsvaret altså ønsker å signalisere mer åpenhet, er likevel all informasjon som er ervervet gjennom etterretning unntatt offentligheten. Konkrete scenarioene, styrketall og opplysninger om stridstekniske forhold holdes hemmelig. Dette inkluderer også etterretningsinformasjon. ”Informasjon som vil kunne brukes av terrorister eller andre aktører som ønsker å iverksette ikke-ønskelige handlinger, er vi fremdeles veldig forsiktige med å gå ut med”, sier Johansen (ibid.).

Også Ståle Ulriksen, forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), og Olav Riste, tidligere forskningssjef ved Institutt for Forsvarsstudier, har engasjert seg i debatten om hemmeligholdet i Forsvaret. Ulriksen mener forsvarsforskningen vil være tjent med større åpenhet, og frykter at mye av det som drives av forskning i forsvaret i dag, styres ut fra interessene til de som lager den:

”Det har ganske lenge vært en antakelse at en del av disse scenarioene har vært utformet for å fremme visse interesser” (Ulriksen, til Akerhaug 2008).

Riste har tidligere kritisert etterretningsstaben for å ha en hemmeligholdskultur, men har likevel forståelse for at Forsvaret må ha en viss grad av hemmelighold.

”Norges sikkerhet er avhengig av at man har en del hemmelig informasjon. Det ville være unaturlig å vente at Norge skulle gå i spissen og offentliggjøre detaljer som berører dagens sikkerhetsproblemer og forsvarsproblemer” (Riste, til Akerhaug 2008).

Riste og Ulriksen virker imidlertid å være enige om at mer av dagens informasjon fra etterretningstjenesten må tåle offentlighetens lys, så lenge man ikke avslører egne etterretningsmetoder.

2.3 Hemmelighold under den kalde krigen

Da Sovjetunionen var nærmeste nabo, opererte det norske militæret med scenarioer for hvordan et angrep fra den store naboen i øst kunne arte seg. Scenarioene fantes i mange varianter. Disse var hemmeligstemplett, men lignende scenarioer har nå blitt offentliggjort. Ståle Ulriksen mener den kalde krigens militære forskere hadde gode grunner til å være mer forsiktige med hva slags informasjon de slapp løs.

”Det er mulig å trekke den konklusjonen at man kanskje var vel forsiktige tidligere, men den sikkerhetspolitiske risikoen var av en helt annen art, det scenarioet man sto ovenfor var et være eller ikke være. I en sånn situasjon tror jeg de fleste som sitter med ansvar for viktige beslutninger nødvendigvis føler at alvoret tynger og at det er bedre å være på den forsiktige siden” (Ulriksen, til Akerhaug 2008).

Pressen og etterretningstjenesten kan ha hatt et tettere samarbeid under den kalde krigen. I april 2010 ga Norsk Presseforbund ut verket *Norsk Presses Historie* (Dahl, Øy og Flo (red.) 2010). En av bidragsyterne er Aftenposten-journalist Arnhild Skre, som i sin rapport "En kostbar og farlig tid" har tatt for seg norsk presse i de første etterkrigsårene, 1945- 1950. Her finner Skre at mange journalister selv tok initiativ overfor de hemmelige tjenestene. I et intervju med journalisten.no før publisering (Gjerstad 2008) påpeker hun at den kalde krigen begynte med en "istid" for ytrings- og pressefriheten.

”Det var en veldig spesiell tid, hvor fredsgleden raskt ble avløst av reell krigsfrykt. Og det er i dette spesielle lyset vi må se de tette båndene mellom presse og overvåkningstjeneste. Den kalde krigen startet bare to år etter Tysklands kapitulasjon, og fra krigen var pressen vant med hemmelighold, undercoverjobbing og strategisk journalistikk” (Skre, til Gjerstad 2008).

Ved det norske pressekontoret i Stockholm drev journalister under krigen eksempelvis med kommunistregistrering, og mange så på dette som en helt naturlig del av sin virksomhet. Disse refleksene kommer tydelig til syne i norske aviser under den kalde krigen. Bånd mellom Politiets overvåkningstjeneste (POT) og norsk presse er blitt dokumentert tidligere (se for eksempel Bergh og Eriksen 1998A og 1998B), men funnene til Arnhild Skre viser at kontakten ofte også gikk den andre veien. Journalister skal av egen vilje ha kontaktet POT med informasjon som de mente de hemmelige tjenestene kunne ha interesse av.

”Noe forenklet kan vi snakke om fire grader av kontakt. Den mildeste formen er der hvor pressefolkene tar et hint fra overvåkningstjenesten og innretter seg deretter. Så har vi den varianten hvor pressen tar inn og publiserer ting de hemmelige tjenestene ba om. På trinnet over inntar journalistene en mer aktiv rolle, ved at de på eget initiativ meddeler tjenesten om navn og ting de støter på i sitt arbeid. Mens det mest graverende er det trinnet hvor pressefolk gikk ut av sin vei for å skaffe opplysninger til etterretningstjenesten” (Skre, til Gjerstad 2008).

Det virker altså å være en ansvarlighet i grunn for pressens syn på ytringsfriheten under den kalde krigen, sågar en form for selvsensur. Per Edgar Kokkvold, generalsekretær i Norsk Presseforbund, uttalte i 2007 at mediene i Norge fortsatt er ansvarlige i sin håndtering av informasjon som kan være til skade for rikets sikkerhet:

”Forsvaret var jo en av de institusjoner hvor hemmeligholdet ble dyrket, og hvor man i minst grad ble utsatt for krav om åpenhet. Delvis gikk det på forståelig bekymring for soldaters sikkerhet. Men det er ingen redaksjon som vil formidle opplysninger som vil sette norske soldater i fare. Pressen ber ikke om slik informasjon, og dersom man likevel skulle få slik informasjon har vi så ansvarlige medier i Norge at man ikke ville videreformidle slike opplysninger” (Kokkvold, til NTB 2007).

Den kalde krigens slutt på 1990-tallet forandret oppdraget til Etterretningstjenesten. Tidligere sjef for E-tjenesten, generalmajor Torgeir Hagen, sier trusselbildets forandring også har forandret etterretningens virkemåte: ”Under den kalde krigen hadde vi ett eneste oppdrag: Å varsle så tidlig som mulig om et eventuelt angrep østfra. Tjenestens oppdragsportefølje etter den kalde krigens slutt ble endret fra arbeid med én hovedoppgave for Forsvaret, til flere oppdrag for flere

oppdragsgivere, og til å skulle skaffe informasjon fra hele verden. Det var en stor tilpasning, både for de ansatte og for den teknologien vi arbeider med” (Hagen, til Lunde og Kjosvold 2008).

2.4 En historisk kontekst

Det er forsket lite på hemmelighold i Forsvaret etter den kalde krigen. Flere kilder jeg har snakket med bekrefter at ytringsfrihet i vår nåværende sikkerhetspolitiske situasjon ikke har vært et stort tema i Norge. Til gjengjeld kan landets sterke liberal-demokratiske tradisjoner ha gjort Norge til et av de bedre landene hva angår hemmelighold i forvaltningen. Under den kalde krigen ble personkontroll og andre beredskapstiltak riktignok oppfattet som en nødvendighet av regjeringen, men ”egentlig var det noe ’svineri’ i en demokratisk rettsstat, slik daværende statsminister Johan Nygaardsvold uttrykte det i 1940” (Bergh og Eriksen 1997A:316). Med røtter i denne norske politiske kulturen kan regjeringen i midten av forrige århundre ha sett det vanskelig å gå åpent ut og forsvare hemmelighold og de andre sikkerhetsmessige foranstaltningene som var blitt truffet.

En annen forklaring som kan supplere denne, er at Norge gikk inn i NATO med en splittet opinion. På 1950-tallet var det fortsatt betydelig skepsis mot fellesforsvaret. Full åpenhet om de forberedende tiltak kunne øke skepsisen til alliansefellesskapet (Bergh og Eriksen 1998A:317). Opposisjonelle kunne hevde at det var sammenheng mellom NATO-medlemskapet og forholdsreglene som var tatt mot potensielle kommunister og andre som kunne regnes som potensielle trusler mot rikets sikkerhet. Dette kan i prinsippet overføres til dagens situasjon. Hva som bør holdes hemmelig, er dels et spørsmål om hvilke opplysninger som av hensyn til rikets sikkerhet bør unntas offentlighetens lys, og dels et spørsmål om hvilke opplysninger om andre land og internasjonale organisasjoners aktivitet som bør hemmeligholdes. Norge har inngått en rekke allianser og sikkerhetsavtaler med andre stater og internasjonale organer. Økt integrasjon mellom landene vil innenfor spesielle felter antagelig føre til en økning av beskyttelsesverdig informasjon, selv om behovet for hemmelighold ikke direkte berører Norges sikkerhet eller nasjonale interesser.

En annen bakenforliggende årsak til regjeringens hemmelighold, kan være erfaringene høstet fra den betydelige mobiliseringen fra Storting og presse som fant sted mot deler av regjeringens forslag til beredskapslovgiving sommeren og høsten 1950. I et rundskriv til berørte

departementer, Forsvarsstaben og forsvarsgrenene datert 13. februar 1953 hadde Forsvarsdepartementet under Nils Langhelles ledelse innskjerpet at ingen opplysninger måtte gis om at sikkerhetsundersøkelser ble foretatt i Norge. Det skjedde med henvisning til behovet ”for å unngå ubehageligheter, eventuelt avisskriverier” (Bergh og Eriksen 1997A:317). Også på 1960-tallet ønsket regjeringen å operere uten pressen og Stortingets innsyn. ”Skepsisen mot å involvere Stortinget i kontrollvirksomheten var blant annet motivert av en frykt for at overvåkningstjenesten ikke lenger skulle være i stand til å arbeide i det skjulte” (Bergh og Eriksen 1998B:69). Dette virket også å være holdningen til Mellbye-utvalget fra 1967, som hadde til oppgave å fremme forslag til organisasjon og arbeidspraksis for overvåkings- og sikkerhetstjenesten. Utvalget kom frem til at det måtte være klare grenser for hva ikke bare Stortinget, men også offentligheten generelt, kunne formidles av opplysninger om virksomheten, og hvordan slik informasjon skulle formidles. Det var ifølge utvalget ”en aversjon mot alt som smaker av hemmelig politi i den alminnelige opinion” (Bergh og Eriksen 1997B:70). Denne motviljen var forsterket av uheldige uttalelser fra representantene for de hemmelige tjenestene. Med dette som grunn, burde tjenestens folk ikke uttale seg i det hele tatt. Jeg viser for øvrig til punkt 5.3 under for mer om overvåkningstjenesten.

2.5 Journalister for åpenhet

I en kommentar i Morgenbladets utgave 13-17. november 2008, skriver Tove Gravdal om ”Fredsnasjonens fortieelse”. Som frilansjournalist var Gravdal våren 2007 sikkerhetsklarert elev ved Forsvarets høgskole. Her fikk hun informasjon om de norske spesialstyrkenes operasjoner i Afghanistan. Informasjonen var hemmelig, av hensyn til samarbeidspartnere og av hensyn til operasjonene.

Gravdal viser forståelse for at taktikk og militære metoder må holdes hemmelig av hensyn til fremtidige operasjoner, men for henne var det ”åpenbart at hemmeligholdet gikk for langt” (Gravdal 2008). Forsvarets hemmelighold - med politikernes velsignelse - rundt norske soldaters aktivitet i kamper, finner Gravdal vanskelig å akseptere. Kommentaren konkluderer med at resultatet av hemmeligholdet er at norsk offentlighet ikke forstår hva soldatene er med på og opplever i Afghanistan. Til tross for at flere fakta om utenlandsoppdragene kommer ut, overskygger myten om Norge som fredsnasjon fortsatt realitetene. Til sammenligning har det

danske forsvaret hatt en mye åpnere linje enn det norske, påpeker Gravdal. Dansker er derfor mer kjent med moralske dilemmaer, risiko og fare i utenlandsoppdragene på en helt annen måte enn nordmenn flest (ibid.).

Det virker å være stor enighet blant utenriksreporterne om at informasjonsbehovet rundt de norske spesialstyrkene i Afghanistan ikke tilfredstilles. Aftenpostens Tor Arne Andreassen beretter i Pro Patria/ Vårt Vern nr.1 2009 om et kort møte med spesialstyrkene, som tydelig hadde fått munnkurv:

”Jeg har en gang vært så nærme spesialstyrkene at jeg kunne se det norske flagget vaie over forlegningene, inne i den amerikanske basen ved Bagram-flyplassen nord for Kabul. Spesialstyrkene var den gangen, i 2003, en del av operasjon Enduring Freedom. Ved en tilfældighet traff jeg på et par tre av de norske soldatene i en av kantine i den svære leiren, men de var knapt villig til å si 'hei'. Vi visste at de var der, og hadde forspurt ved Forsvarets Fellesoperative hovedkvarter om vi kunne få treffe dem, men hadde fått nei. - Vi har blitt advart om at dere er her, og har fått beskjed om at vi ikke skal snakke med dere, var det eneste en av soldatene ville si til oss” (Andreassen 2009A).

Andreassen oppfordrer myndighetene til å være mer åpne om spesialstyrkene, og får indirekte støtte av Fredrik Græsvik i TV2. Græsvik skriver i sin blogg at tilbakeholdenheten er et demokratisk problem:

”(...) Vi får se mye. Men ikke alt. De norske spesialstyrkene, som i disse dager er i ferd med å avslutte sitt engasjement i Afghanistan, får vi vite lite om. Forsvaret skjærer styrkene for pressen, og med det også for offentlighetens mulighet til å få vite hva våre styrker driver med i Afghanistan. Denne tilbakeholdenheten er et demokratisk problem, fordi den offentlige debatten rundt det norske engasjementet delvis lammes av mangel på innsyn. Heller ikke politikerne som vedtar å sende soldatene i krig, vet akkurat hva det er de vedtar” (Græsvik 2009).

2.6 Når soldater skriver bøker

16. september 2009 kom den danske avisen Politiken ut i tre deler, mot to til vanlig. Den tredje delen bestod av boken *Jæger – i krig med eliten*, skrevet av tidligere elitesoldat Thomas Rathack i de danske spesialstyrkene i Afghanistan.

Boken skulle opprinnelig utgis av forlaget People's Press i slutten av september, men den danske Forsvarskommandoen begjærte 14. september at boken skulle stanses gjennom et *fogedforbud* – en midlertidig forføyning - som forplikter en person til å unnlate å foreta bestemte handlinger som krenker saksøkeren. 21. september avsa Københavns byrett kjennelsen, og det ble ikke nedlagt *fogedforbud* da boken allerede er offentliggjort i sin helhet (Erslev Andersen 2009). Boken er nå kommet ut på forlaget.

Det danske Forsvaret siktet dog Rathsack for overtredelse av den danske straffelovens paragraf 152 om videreførelse av fortrolige opplysninger og den militære straffelovens paragraf 32, som omhandler å røpe militære hemmeligheter. Rathsack har videre mistet sin sikkerhetsklarering og blitt ”fritatt for tjeneste”. Bakgrunnen er at *Jæger – i krig med eliten* inneholder passasjer som ifølge Jacob Østerbye, presseoffiser ved den danske forsvarskommandoen, ”omtaler operasjonsmetoder og samarbeid med andre nasjoner som vi ikke ønsker skal komme ut, fordi det kan true danske soldaters sikkerhet” (Andreassen 2009B).

Flere danske redaktører mottok en personlig oppfordring fra Forsvarssjef Tim Sloth Jørgensen da boken var et faktum og utdrag fra den ble utgitt og debattert i media. Forsvarssjefen ba om at ytterligere omtale av boken ble stanset av hensyn til rikets sikkerhet. Politikes sjefredaktør Tøger Seidenfaden uttrykte forståelse for at det kan være konkrete sikkerhetshensyn å ta hensyn til i sitt svar til Forsvarssjefen, men da den etter hans vurdering ikke inneholdt opplysninger som kan bringe danske soldater i fare, valgte Politiken å trykke boken i sin helhet (Lindqvist 2009). Seidenfaden forsvarer utgivelsen med prinsipper om ytringsfrihet og informasjonsfrihet: ”Jeg mener at det ikke er Forsvarets oppgave å beslutte hvilke bøker som kommer ut i Danmark, eller hvilke opplysninger den danske offentligheten får om krigen i Afghanistan” (ibid.).

Fredrik Græsvik skriver i sin blogg 19. september 2009 at han har lest Thomas Rathsacks bok. TV2-reporteren mener boken ikke inneholder mye nytt, men viser forståelse for at det danske Forsvaret ønsker å stoppe publiseringen da det ville åpne opp for andre skrivelystne soldater. Dog har Græsvik en annen innfallsvinkel; ”Ved å gi offentligheten bedre innsyn i hva soldatene - inkludert elitesoldatene - driver med i krig, ville kanskje ikke Rathsacks bok ha blitt skrevet. Og Politiken hadde neppe funnet det nødvendig å publisere innholdet for et langt bredere publikum enn Rathsack ellers ville fått” (Græsvik 2009). Dette understreker ønsket om større åpenhet rundt

spesialstyrkene også i Norge. Ved å ikke legge lokk på hva de norske spesialstyrkene har bedrevet i landet de siste årene, kunne også det norske forsvaret hindret uønsket informasjon i å nå frem til de norske soldatenes fiender i Afghanistan, er Græsviks hypotese.

Generalsekretær Per Edgar Kokkvold i Norsk Presseforbund mener også at Forsvaret vil tjene på mer åpenhet. Kokkvold oppfordret sommeren 2007 Forsvaret til å gjennomgå sin mediestrategi. Generalsekretæren mener at det som skjer i Afghanistan og andre steder der norske soldater er utplassert, er saker av stor offentlig interesse, og vil samtidig styrke legitimiteten til styrkebidraget: "Forsvaret må se at de har en interesse av å formidle hva som skjer (...). Forsvaret trenger legitimitet og behøver støtte. Og det får man ikke dersom man ikke er åpen om ting som åpenbart har offentlig interesse" (Kokkvold, til NTB 2007).

2.6.1 Med mandat til å drepe

Høsten 2010 kom boken *Med mandat til å drepe* ut på Kagge forlag. Forfatterne bak boken er anonyme, men angivelig har de vært skarpskyttere i Norges bidrag til Afghanistan. For aller første gang får offentligheten førstehåndsberetninger fra skarpskytterne. Gjennom flere fortellerstemmer får vi innblikk i en krigføring de færreste har kjennskap til. Som en av forfatterne skriver i bokens forord:

"Denne boka bryter med skarpskytternes parole: Å holde kjeft og la historiene vandre heden sammen med de tause kroppene på slagmarken" (Anonym 2010:8).

Denne boken er neppe stor litteratur, men kan tolkes som et svar på at norske politikere har pakket inn konflikten i Afghanistan i et språk som soldatene ikke kjenner seg igjen i. Forfatterne av *Med mandat til å drepe* har fått kritikk for å være "bråkjekke" og i overkant kyniske i sine beskrivelser, men boken er også teknisk pragmatisk sakprosa i samme stil som *Jæger – i krig med eliten* (Rathsack 2009) og i samme gate som *Armadillo*, den danske dokumentarfilmen fra den danske styrken i Afghanistan (Metz Pedersen 2010).

Boken strider nok mot den rådende militære holdning; ikke del dine historier med andre utenfor soldatgruppen. Dette virker soldatene å erkjenne, som sitatet over peker på. Samtidig kan dette, som redaktør Dag Tangen Olsen peker på i bladet *Norges Forsvar*, være et uttrykk for en ny

generasjon som i kjent ”blogger”-stil legger ut sine meninger på nettet: ”Kanskje noen ikke ville uttrykt seg slik hvis de skrev i fullt navn. (...) Kanskje er de barn av sin tid hvor man er vant til å dele tanker og følelser på nettet” (Tangen Olsen 2010). En av bokens forfattere forteller om hvordan han i et oppdrag mot flere Taliban-opprørere tok livet av en 16 år gammel gutt. Etterpå viste det seg at gutten nylig var blitt tvangsrekruttert av Taliban. Disse opplysningene er ifølge bokens forfattere kommet fra etterretning hentet inn i ettertid.

Reaksjonene fra Forsvaret lot imidlertid ikke vente på seg da boken ble sluppet. Talsperson for forsvarssjef Harald Sunde, John Inge Øglend, sa til NRK at ”soldatene har skrevet under på en taushetserklæring som de har brutt i dette tilfellet”. Det største ankepunktet mot boken var imidlertid at utgivelsen ikke var klarert med Forsvaret først:

”Vi har ingen problemer med at soldater går ut og forteller sine historier, vi er tilhengere av mer åpenhet. Men de må avklare det med Forsvaret først. Noen skal vurdere innholdet og avgjøre om det er noe det er greit å gå ut med eller ikke” (Øglend, til Helljesen 2010).

Forlegger Erling Kagge i Kagge Forlag påpekte overfor Aftenposten at forlaget har forsøkt å unngå å røpe hemmeligheter om hvordan norske soldater kriger mot fienden.

”Boka skildrer ikke operasjonsmønstre, stridsteknikk, utstyrsdetaljer eller andre sensitive saker som vedrører måten norske soldater opererer på i Afghanistan som ikke tidligere er gjort offentlig i langt mer detaljerte vendinger. Forøvrig må ytringsfriheten som står sterkt her hjemme også gjelde for nordmenn med erfaringer fra Afghanistan” (Kagge, til Akerhaug 2010).

Nestleder Jens Jahren i Befalets Fellesorganisasjon var også i utgangspunktet positiv til at historiene fra krigen i Afghanistan nå kommer frem. Han understrekte overfor Aftenposten at han kun kjente innholdet fra media da han uttalte seg, men mente ikke at noen av opplysningene som kommer frem i boken setter soldatkollegaene i Afghanistan i fare:

”Jeg vil si at dette er særdeles lite problematisk. Dette er opplysninger som særlig politikerne ikke har turt å prate godt nok om. Om vi er i krig eller ikke, er en akademisk diskusjon. Men at soldatene forteller hva vi gjør, er en demokratisk rett” (Jahren, til Akerhaug 2010).

2.7 Hemmeligheter

Senhøsten 2009 ga Erling Borgen ut boken *Fredsnasjonens hemmeligheter* på Manifest Forlag (Borgen 2009). Forfatteren skriver om Norges rolle i terrorbekjempelsens tid, elitesoldatenes oppdrag i Afghanistan, den norske våpenindustrien, og Aker Kværner på Guantánamo. Borgen utfordrer Norges selvilde som humanitær stormakt og fredsnasjon. Imidlertid inneholder boken en del feil, blant annet hevder Borgen at Forsvarsledelsen hemmeligholder alle opplysninger om at elitesoldatene har tatt liv eller fanger i Afghanistan, til tross for at han i samme bok siterer flere norske mediers intervjuer der både forsvarssjefen og politisk ledelse i forsvarsdepartementet uttaler seg om - og bekrefter - at elitesoldatene både har tatt liv og fanger (Kristoffersen og Thorenfeldt 2009).

Borgen skal selv ikke ha konfrontert Forsvarets ledelse med påstandene i boken. Ifølge Dagbladet (ibid.) fordi han mener de uansett ikke ville svart på henvendelsen. Dette benektet forsvarssjef Harald Sunde overfor samme avis: "Ved å henvende seg til Forsvaret kunne vi på langt på vei ha hjulpet Borgen med korrekt kildegrunnlag" (Sunde, til Egeberg og Thorenfeldt 2009).

Erling Borgen lanserte også et forslag om en kontrollkomité for spesialsoldatenes operasjoner i kjølvannet av bokens lansering:

"På samme måte som de hemmelige tjenestene har et offentlig oppnevnt kontrollorgan som fungerer som ei vaktbikkje, så mener jeg at de norske elitestyrkene, som i dag er hemmelige og som det nesten ikke snakkes offentlig om, trenger et organ som kikker dem i kortene" (Borgen, til Gjørtz 2009).

Forsvarsminister Faremo avviste overfor NRK at et slikt organ er nødvendig, fordi "all militær virksomhet er hennes ansvar, og fordi hun rapporterer til Stortinget" (Gjørtz 2009). Dette er også interessant fra et åpenhetsperspektiv. Bokens kvalitet er muligens diskuterbar, men den skapte samtidig en del debatt jeg ønsker å forfølge. Borgen kan ha rett i at Forsvaret til tider har og har hatt for strenge retningslinjer når det gjelder journalisters mulighet til innsyn i internasjonale operasjoner. Det betyr ikke at norske soldater i utlandet er krigsforbrytere, uten at det er denne oppgavens formål å ta stilling til det.

2.7.1 Lekkasjer

Den internetbaserte varslerorganisasjonen WikiLeaks offentliggjorde sommeren 2010 rundt 92 000 graderte dokumenter om krigen i Afghanistan i perioden 2004 til begynnelsen av 2010, hentet fra det amerikanske forsvarrets arkiver og fra rapporter fra felten. Blant informasjonen som kom frem, er at flere sivile afghanere har mistet livet enn vestlige militære har villet erkjenne. The Guardian, The New York Times og Der Spiegel fikk tilgang til materialet flere uker i forkant av WikiLeaks' publisering, for å sørge for maksimal effekt av avsløringene og samtidig få kvalifiserte journalister til å presentere dokumentene. Representanter fra Obama-administrasjonen reagerte med å hevde at avsløringene truet rikets og soldatenes sikkerhet, men andre representanter fra den samme administrasjonen slo fast at avsløringene i disse dokumentene ikke innebar noe nytt (Bredeveien 2010). Den amerikanske soldaten Bradley Manning er mistenkt for å stå bak lekkasjen.

2.7.2 Holdninger

Den 27. september 2010 omtalte VG det nystartede magasinet *Alfa* reportasje fra Afghanistan. *Alfa* intervjuet en rekke norske soldater, blant annet om deres holdninger til å ta liv og om hvordan de har lyst til å hevne seg etter medsoldaters død. Uttalelsene var barske og tøffe i formen, og utsagnet som fikk mest oppmerksomhet var "å krige er bedre enn sex". Kombinert med krigerske, norrøne ritualer, er holdningene blant soldatene blitt et opphetet debatttema.

Det vil sprengne denne oppgavens rammer å engasjere meg i denne debatten, men det er verdt å merke seg at forsvarssjef Harald Sunde og forsvarsminister Grete Faremo var blant dem som reagerte sterkt på uttalelsene. I et åpenhetsperspektiv er dette interessant, da det kan sies å komme tydeligere frem hvilken ekstremsituasjon soldatene befinner seg i. Hyppige mediebesøk bidrar trolig til dette, men generalløytnant og sjef for Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), Bernt Iver Ferdinand Brovold, påpeker at det er vanskelig å formidle en helhet til offentligheten: "Det bildet vi sitter igjen med hjemme er selvsagt preget av journalistisk vinkling, sensasjonsbehovet for å gjøre det journalistiske arbeidet salgbart, og nødvendig komprimering av materialet for å tilpasse spalteplass og sendetid" (Brovold, til Eide 2010).

2.8 Den vanskelige balansegangen

Rikets sikkerhet er en sentral politisk realitet, idet Danmark (som Norge) er et krigførende land. Politikens beslutning om å trykke Rathsacks bok som et vedlegg til avisens papirutgave balanserer på grensen mellom jus og filosofi. For en suveren stat vil den primære målsetningen for alle dens handlinger være sin egen eksistens, eller overlevelse. Hvis en ytring i henhold til en gitt stats oppfatning truer statens sikkerhet, så vil hensynet til overlevelse alltid være viktigere enn hensynet til ytringsfrihet. Men forståelsen av ytringsfriheten, og dens plass i samfunnet, er i stadig endring gjennom internasjonale juristers innsats. Kjennelser i Den europeiske menneskerettsdomstolen lar hensynet til den frie ytring få stadig større forrang framfor andre prinsipper. Det finnes dog unntak fra denne veksten i ytringsfrihetens betydning. Særlig når vi befinner oss i nærheten av begrepet ”krigen mot terror”. Med referanse til trusselen om internasjonal terrorisme har lover blitt introdusert og tiltak iverksatt som kan være en restriksjon på personlig frihet. Den liberale retten til ytringsfrihet kan ikke bli overholdt utelukkende gjennom overnasjonale organer: ”The nation-state is needed to secure the infrastructure necessary to enable free speech – both for individuals and in the mass media” (Kierulf 2009, i Kierulf og Rønning (red.) (2009:55).

Ifølge dansk straffelov har man faktisk mulighet til å bryte taushetsplikten, men det krever at man handler i berettiget tro på åpenbar allmenninteresse. Det danske Forsvaret har påstått at Rathsack i boken kommer med avsløringer av forhold som burde blitt holdt hemmelige av ”militære og sikkerhetsmessige årsaker”. Avsløringene var imidlertid så utbredte at noe *fogedforbud* ikke ble iverksatt. Det er derfor noe oppsiktsvekkende, som redaktør Rune Lykkeberg i *Information* påpeker, at det at boken ikke inneholdt avsløringer ble brukt som et argument for publiseringen (Lykkeberg 2009). Det var dermed flere fronter mot forbudet: En som hevdet at det var en prinsipiell kamp mellom ytringsfrihet og sensur, en annen som hevdet at boken ikke kunne være farlig for rikets sikkerhet, og en tredje som hevdet at ettersom boken var demokratisk likegyldig, burde den publiseres. Lykkeberg virker å mene at Rathsack-saken ikke handler om verken ytringsfrihet mot sensur eller demokrati mot undertrykkelse, men derimot om juridiske lojalitetsforhold: ”Man kan bryde sin taushedspligt, hvis man har noget at sige” (ibid.).

Dette synet kan tyde på at med mindre det skjer noe av stor interesse for offentligheten, skal soldater holde taushetsplikten hellig. Dermed overlates det til politiske instanser å sørge for

opplysning av opinionen. Ulf Petäjä (2009, i Kierulf og Rønning (red.) 2009:31-32) finner at en pålitelig kommunikasjonsprosess er en grunnleggende verdi for ytringsfriheten. Petäjä viser til juristen Cass Sunstein (2002), som bruker begrepet politisk suverenitet om frihet til ikke å bare få sine preferanser tilfredsstilt, men også til å forme preferansene under sømmelige forhold. Politisk suverenitet innebærer en forståelse rundt informasjonsfrihet og ytringsfrihet som tillegger en verdi i å få ens preferanser utfordret og bli konfrontert med ny perspektiver og ideer: "The value of freedom of speech lies in its creation of a communication environment that is rich in perspectives and ideas, that presents us with unexpected and objectionable ideas and information that we have not asked for. That means that even the 'deviant' and 'dangerous' views should be included; otherwise, the communication process can hardly be considered reliable" (Petäjä 2009, i Kierulf og Rønning (red.) (2009:32). Med et slikt filosofisk grunnlag vil det være nærliggende å anta at i et demokrati bør informasjonsfrihet og ytringsfrihet stå sterkt, og staten bør tilrettelegge for åpenhet også der informasjonen er "farlig".

"Important basic premises for a state based on rule of law are the foreseeability, consistency and relative accessibility of legal rules (...). Foreseeability and accessibility are arguably even more important in questions of free speech than in many other legal fields. Uncertainty about the consequences of a given expression in itself is a threat to the existence of that expression. Consequently, research into where and how limits for the media's freedom of expression are drawn is a constant requirement" (Kierulf 2009, i Kierulf og Rønning (red.) (2009:55).

Etter gjeldende lovverk er ytringsfriheten i Norge i flere sammenhenger begrenset av hensyn til rikets sikkerhet. Nils Petter Gleditsch skriver i *Freedom of Expression, Freedom of Information, and National Security: The Case of Norway* (1999, i Coliver, Hoffman, Fitzpatrick og Bowen (red.) 1999:365) at informasjon er kontrollert gjennom en rekke juridiske instrumenter og samfunnsmessige kontrollmekanismer. En grunnleggende distinksjon er mellom juridiske instrumenter og praksiser designet for å fremme tilgang til hemmeligheter, og instrumenter og praksiser som er designet for å beskytte hemmeligheter. Offentlighetsloven er ifølge Gleditsch det viktigste instrumentet for det første, mens Sikkerhetsinstruksen og Straffeloven står som eksempler på det siste (ibid.). Komparative studier rundt informasjonsfrihet plasserer generelt de nordiske landene blant de mest liberale, men en mer kompleks vurdering må ta hensyn til lovgiving som også søker å beskytte informasjon. Gleditsch nevner 13 lover som er relevante for rikets sikkerhet (Figur 1):

Figur 1: Norwegian Secret and Access Regulations Relevant to National Security

SECURITY	ACCESS
Defense Secrets Act	Public Access Act
Penal Code, national security sections	Law on Administrative Procedures
Military professional secrecy legislation	Archival legislation
Civil service professional secrecy legislation	Declassification provisions
Security Instruction and protection Instruction	
Defense-relevant Inventions Act	
Atomic Act	
Arms Export Control Act	
Secrecy exemptions in other legislation	

(Figuren er hentet fra Gleditsch 1999, i Coliver, Hoffman, Fitzpatrick og Bowen (red.) 1999:366)

Jeg behandler de antatt mest relevante lovene for min problemstilling i kapittel 5.

Samtidig åpner overnasjonale lover og regler opp for nye og komplekse spørsmål rundt rettigheter og deres grenser. Artikkel 10 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og saker fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen kan gi konflikter mellom nasjonal og internasjonal lovgivning (Kierulf 2009, i Kierulf og Rønning (red.) (2009:54). I tillegg følger § 100 i Grunnloven, som vil bli diskutert videre i oppgavens juridiske del. Balansegangen mellom om ytringsfrihet som en ”rettighet”, og ”rettigheter” i en juridisk forstand, gir bensin på bålet i debatten rundt innsyn i Forsvaret.

3. Teoretisk rammeverk

Den kalde krigens slutt og terroristangrepene på USA 11.september 2001 har ført til store endringer også for norsk sikkerhetspolitikk. Det er ikke lenger en potensiell invasjon fra øst som er hovedtrusselen for Norge, men snarere en rekke varierte og kanskje også mer diffuse trusler. Uavhengig av debatten innenfor ulike kretser med ulike utgangspunkt, er det rimelig å anta at sikkerhetsbegrepet i dag må omfatte mer enn den tradisjonelle betydningen, som kort innebærer opprettholdelse av statlig sikkerhet i det internasjonale system. Når det er sagt er også ”system” er begrep som kan forstås på flere måter:

”Med system kan vi forstå hele eller deler av det internasjonale samfunnet av stater. Verden, som består av rundt 200 stater, er et system (’det internasjonale politiske system’). Verden består imidlertid også av mer avgrensede systemer eller ’sub-systemer’, for eksempel i form av geografisk definerte regioner eller verdensdeler. For at det skal være meningsfylt å bruke begrepet ’system’ om en gruppe stater, legger vi til grunn at et minimum av interaksjon er med på å konstituere et system” (Kjølberg og Jeppesen 2001:12).

Begrepet ”sikkerhet” er imidlertid vanskelig å definere og måle. Tradisjonelt har sikkerhetsbegrepet vært nært knyttet til frykten for at andre aktører i det internasjonale system kan bruke militære maktmidler for å påtvinge andre stater sin vilje (Kjølberg og Jeppesen 2001:18). Det er dog ikke nødvendigvis slik at trusler som hører inn under det ”utvidede sikkerhetsbegrepet”, er mindre alvorlige enn invasjonstrusselen Norge stod overfor under den kalde krigen.

Et endret trusselbilde krever andre virkemidler enn tidligere. Dette har resultert i en omlegging av Forsvaret med større vekt på deltakelse i internasjonale operasjoner, spesialtrene styrker og militære kapasiteter som evner å håndtere et bredt spekter av mulige utfordringer på en fleksibel måte. De fleste avdelinger må kunne operere både i en nasjonal og en internasjonal kontekst, og norske styrker og kapasiteter må ha en relevant plass i NATOs styrkestruktur. Dette understreker behovet for høy reaksjonsevne og et tilpasset logistikkapparat blant norske styrker.

Forsvarsreformene som ble iverksatt i 2001 er i stor grad gjennomført. Omformingen fra mobiliseringsforsvar til et moderne og fleksibelt innsatsforsvar er lang på vei realisert

(Forsvarsdepartementet 2009:74-75). En sikkerhetspolitikk som er tilpasset et slikt komplekst trusselbilde er det dog en stor utfordring å utforme. Det er ikke lenger et like klart skille mellom intern og ekstern sikkerhet. Hele det politiske spekteret vil i prinsippet være virkemidler i sikkerhetspolitikken. Innenrikspolitikken vil alltid spille sammen med utenriks- og forsvarspolitikken.

Det kan være fruktbart å se sikkerhetsfenomenet i subjektive termer. ”Sikkerhet” er med andre ord en følt tilstand, der ”usikkerhet” indikerer at noe er truet eller uavklart. Under studier av staters utenriks- og sikkerhetspolitiske atferd vil objektive eller målbare forhold være av interesse bare i den grad aktørene oppfatter at noe er truet eller uavklart. Det er aktørenes persepsjon av et fenomen, og ikke fenomenets ”objektive eksistens”, som påvirker aktørenes atferd (Kjølberg og Jeppesen 2001:18).

3.1 Sikkerhetisering

For å besvare problemstillingen vil jeg ta utgangspunkt i det sikkerhetspolitiske rammeverket utarbeidet av Københavnerskolen kalt *Securitization* (Buzan, Wæver, de Wilde 1998).

Skoleretningen tar for seg den prosessen som gjør at et forhold blir definert som sikkerhetspolitikk, dvs. blir *sikkerhetisert*. Denne prosessen innebærer slik jeg oppsummerer det:

1. Et forhold presenteres som en trussel av en sikkerhetiserende aktør.
2. Trusselen presenteres av denne aktøren som en fare mot noe som er ansett som av høy verdi, ideelt sett statens overlevelse eller vitale interesser.
3. Presentasjonen eller sikkerhetiseringspåstanden blir akseptert eller forkastet av det relevante publikum.
4. Ved aksept vil trinn for å forsvare de truede verdiene bli iverksatt. Dette innebærer at verdiene – eller trusselen mot disse – blir sikkerhetisert. Resultatet er at drastiske tiltak blir ansett som legitime og nødvendige på bakgrunn av betydningen til verdiene som er under trussel (Buzan et al 1998:23-25, Brouwers 2007:14).

Et sentralt element her er at en endret sikkerhetspolitisk virkelighet legger press på de organisatoriske rammene sikkerhetspolitikken har foregått under, noe som kan åpne for nasjonale aktørers mulighet til å få gehør for sikkerhetisering av nye problemområder. Sikkerhetspolitikk er

imidlertid i utgangspunktet politikk i særklasse. Hvis noe kan defineres som sikkerhetspolitikk, vil det også kunne unndra seg vanlige demokratiske spilleregler. Buzan, Wæver og de Wilde hevder da også at sikkerhetspolitikk skiller seg fra annen politisk virksomhet ved at den åpner for en helt annen type regler (Buzan et al 1998:23).

3.1.1 Sikkerhet som talehandling

Hva gjør noe til et sikkerhetsproblem? Ifølge Ole Wæver (1995:9) er sikkerhetsproblemer utviklinger som truer suvereniteten til en stat på en spesielt dramatisk eller hurtig måte. Dette kan imidlertid operasjonaliseres ned til: "[In] naming a certain development a security problem, the 'state' can claim a special right, one that will, in the final instance, always be defined by the state and its elites. (...) Power holders can always try to use the instrument of securitization of an issue to gain control over it. By definition, something is a security problem when the elites declare it to be so" (ibid.). Gjennom sikkerhetisering kan dermed grunnlaget bli lagt for en virksomhet som ikke hviler på demokratiske forutsetninger. Sikkerhetspolitikk kan bli sett på som for viktig til at de brede lag av befolkningen skal ha medbestemmelse over den. Sikkerhet kan bli hva samfunnets eliter gjør det til. Dette kan videre føre til at en offentlig debatt om at hva som utgjør et gitt samfunns trusselbilde, uteblir.

Københavnerskolen velger videre å sette fokus på språk i sikkerhetspolitisk sammenheng, tydelig knyttet til den konstruktivistiske tradisjonen. Det tas utgangspunkt i en sosialt konstruert sikkerhetsoppfatning, men likevel med referanse til beskyttelsen av et objekt av opplevd vital betydning (identitet). Sikkerhetsbegrepet skiller seg dermed på den ene siden fra et tradisjonelt realismeperspektiv, og på den andre siden fra det "ekstremt utvidede" perspektivet som i prinsippet kan medføre at sikkerhetsbegrepet tømmes for reelt innhold. Referanseobjektet for sikkerhetstenkning er fortsatt sterkt knyttet til nasjonalstaten, dog ikke alene. De trusler som gis overordnet karakter innebærer imidlertid en fare som har nær sammenheng med nasjonalstaten som konstruksjon (Brouwers 2007:28).

Dermed blir sikkerhet, med Københavnerskolens fokus, definert som talehandling (eng: *speech acts*); det er her verdien(e) blir definert som truet:

"With the help of language theory, we can regard security as a speech act. In this usage, security is not of interest as a sign that refers to something more real; the utterance itself is the act. By saying it, something is done (as in betting, giving a promise, naming a ship). By uttering 'security', a state-representative moves a particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it" (Wæver 1995:10).

At eliter presenterer deres interesser som interesser som tjener rikets sikkerhet, er vanligvis fulgt av en benektelse av deres rett til å presentere dem slik. Handlingen blir derfor ofte presentert som noe annet, som forsøker å vise at autentisk sikkerhet er definerbart uavhengig av eliten (Wæver 1995:12). Dermed er målformulering ytterst viktig. I norsk kontekst, hvis det norske forsvaret skal være et verktøy for å fremme rett (menneskerettigheter og demokrati), må den offentlige debatten føres på et grunnlag som gjør at både mål og konsekvenser blir klare. Derfor bør man også ha et avklart forhold til om fremming av ideelle verdier globalt bare er et biprodukt av, eventuelt et delmål, for statlig sikkerhet (Rottem 2007:51-52).

Uklarheten beveger seg også ned på operativt nivå, noe eksempelet med bruk av spesialstyrker viser. I Afghanistan har Norge bidratt med slike styrker, men hva disse styrkenes oppgaver er, bortsett fra å "ha som siktepunkt å bekjempe internasjonal terrorisme", er uklart. Hvilke oppgaver disse styrkene hadde og har, blir det ikke gjort eksplisitt rede for. Det blir hevdet at en slik hemmeligholdelse er nødvendig for den enkelte soldats trygghet, og for at operasjonen skal bli vellykket. Dette kan åpne opp for ekstraordinære virkemidler som gjør at de militære styrkenes virke er unntatt offentlig debatt (Rottem 2007:48).

Derfor kan det være viktig med større åpenhet rundt sikkerhetspolitikken. Som påpekt av tidligere SV-politiker, politisk kommentator og medlem av Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjenesten, Stein Ørnhøi, vil for mange lukkede rom hindre den demokratiske forankring som en liten nasjon er avhengig av. Størst mulig grad av konsensus og gjensidig nasjonal forståelse av våre utfordringer er nødvendig hvis og når vanskelige situasjoner oppstår: "Åpenhet om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk er ikke bare en demokratisk nødvendighet, men også god sikkerhetspolitikk" (Ørnhøi 2007:6).

3.1.2 Sektorisering av sikkerhet

Denne oppgaven åpner for, i likhet med Københavnerskolen, at andre objekter enn nasjonalstaten kan sikkerhetsliggjøres. Tradisjonelt har, som nevnt over, sikkerhetsbegrepet vært nært knyttet til frykten for at andre aktører i det internasjonale system kan bruke militære maktmidler for å påtvinge andre stater sin vilje. Dette medfører at andre parter kapasitet til å påføre staten skade, og deres vurderte ønske eller intensjon om å gjøre dette, samt andre staters evne og vilje til å komme til hjelp dersom noe slikt skulle skje, vil måtte stå sentralt i enhver sikkerhetspolitisk analyse.

I tillegg har også andre faktorer blitt trukket inn; dette gjelder i første rekke økonomiske, politisk-ideologiske og ressursmessige forhold. Det er i hovedsak to syn på hvorfor disse andre faktorene er relevante; enten fordi de har en indirekte betydning for sikkerheten fordi de påvirker de militære kapasiteter eller intensjoner om eventuell maktbruk, eller fordi de er sikkerhetspolitisk viktige i seg selv fordi de grunnleggende politiske, ideologiske og økonomiske forhold er vitale for en stat eller nasjon/samfunn (Kjølberg og Jeppesen 2001:18-19).

Sikkerhetsbegrepet knyttes dermed til forsvar av vitale verdier generelt, ikke bare til militære trusler mot, eller militært forsvar av, disse. Man vil ikke bare forsvare sitt territorium, men også sitt samfunnssystem og sin velstand, samt opprettholde internasjonal orden, stabilitet og forutsigbarhet. En analyse på statsnivå vil være fokusert på trusler av militærterritoriell karakter, mens en analyse på individnivå fokuserer på trusler i henhold til menneskerettigheter og rettssikkerhetsgarantier. En analyse på samfunnsnivå vil dreie seg om identitet, fortrinnsvis den felles identitet som samfunnet bygger på.

”Sikkerhet” er med andre ord knyttet til hva man mener er truet. Kjernen i sikkerhetsproblemet ligger i hvordan man skal forhindre realiseringen av visse handlingsalternativ (fra bestemte aktører) eller potensielle hendelsesforløp som man frykter skal true hva som vurderes som sentrale verdier. Dette kan gjøres enten ved å påvirke kost-nytte-vurderingene til de aktørene som oppfattes som en potensiell sikkerhetstrussel, eller gjennom å redusere sannsynligheten for uønskede situasjoner som kan genereres på andre måter (Kjølberg og Jeppesen 2001:19). Å skape

sikkerhet er derfor ofte nært forbundet med å skape stabilitet, orden og forutsigbarhet, og å motvirke uorden, kaos og uforutsigbarhet.

3.1.3 Sentrale betingelser for sikkerhetisering

Den sikkerhetiserende aktøren er i denne oppgaven identifisert som den norske stat, herunder Forsvaret. ”Selv om innholdet i sikkerhetsbegrepet varierer med situasjon, tid og rom, må staten fremdeles være fokus for den sikkerhetspolitiske forskningen. Alt tyder på at staten i overskuelig fremtid fortsatt vil fremstå som det sentrale aktør- og identitetsnivå i politisk sammenheng, og den bør derfor være den sentrale analyseenheten på fagområdet” (Kjølberg og Jeppesen 2001:23). Verdien som er referanseobjekt må anses som vital, slik at beskyttelsen av den legitimerer tiltak som går på tvers av det normale eller legitime. Ved å tolke aktuelle talehandlinger i diskusjonen rundt innsyn i de norske styrkenes operasjoner i Afghanistan, vil det vise seg om ytringsfriheten og informasjonsfriheten blir behandlet *utenom det vanlige* på grunnlag av personell- og operasjonssikkerhetens betydning, altså verdien som eventuelt er sikkerhetisert.

Aksept for talehandlingene og deretter en iverksettelse av de aktuelle sikkerhetstiltakene er betingelser som avgjør sikkerhetisering (Brouwers 2007:35). Det sentrale for bruken av sikkerhetiseringsteori i denne oppgaven er dog ikke først og fremst å avgjøre om det har foregått en fullstendig sikkerhetisering, men å avdekke eventuelle sikkerhetiserende trekk.

3.2 Demokratiteori

”Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government except all the others that have been tried from time to time” (Sir Winston Churchill, 1947).

Avslutningen av den kalde krigen ble ledsaget av en økt tro på demokratiets betydning i internasjonal politikk. De mange nederlagene for autoritære regimer fra midten av 1970-tallet førte til ny optimisme for demokratiets utbredelse. Tilliten ble også styrket til at demokratiet ikke bare var et bra mål i seg selv, men at folkestyret hadde positive virkninger for andre viktige mål som utvikling, miljø og fred.

I tråd med Stein Ørnhøis påpekning over - at åpenhet om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk ikke bare er en demokratisk nødvendighet, men også en god sikkerhetspolitikk (Ørnhøi 2007:6) - vil et demokratisk styre være legitimt bare dersom det tjener allmennheten og ikke bare de styrende. For at denne betingelsen skal være oppfylt, må det eksistere en offentlighet der ideer og interesser brytes, slik at det kan vokse frem en felles forståelse og ansvarsfølelse – en *allmennånd* (Midgaard 2004, i Midgaard og Rasch (red.) 2004:39). Det er ikke nok at hver enkelt sitter med generell samfunnsforståelse og saksspesifikke kunnskaper. Videre må en fullstendig vurdering av en styreform også omfatte styrets evne til å løse fellesskapets problemer på en saklig, god og effektiv måte. Et sterkt engasjement i politisk likhet kan komme i et spenningsforhold til hensynet til denne evnen:

”Ekstreme krav til proporsjonalitet i valgordningen [kan] føre til en mangfoldighet av partier og grupperinger som gjør godt og effektivt styre umulig. Likeledes vil kravet om åpenhet og likhet i informasjon, dersom det drives svært langt, blant annet gå ut over konsentrert saksbehandling og smidige forhandlinger med sikte på konstruktive løsninger. I det ekstreme tilfellet kunne man få et folkestyre som var så ineffektivt at det knapt kunne sies å være noe styre i det hele tatt. Dette var faktisk Aristoteles’ analyse av det ekstreme demokrati i antikkens Hellas” (Midgaard 2004, i Midgaard og Rasch (red.) 2004:39).

Et effektivt styre, som samtidig er et folkestyre, virker dermed å være et hensiktsmessig utgangspunkt. Robert A. Dahl setter opp følgende kriterier for at et fellesskap skal kunne sies å være demokratisk:

1. Lik stemmerett: Reglene for å bestemme resultatene på det avgjørende stadium må ta hensyn til enhver borgers uttrykte ønsker på en lik og retteferdig måte. Det vil si at stemmer fordeles likt mellom borgerne.
2. Effektiv deltakelse: Når bindende kollektive avgjørelser skal tas, må hver innbygger ha tilstrekkelig og lik mulighet til å uttrykke sine preferanser når det gjelder det endelige resultatet.
3. Opplysning: For å kunne uttrykke sine preferanser på en presis måte må enhver borger ha tilstrekkelig og like muligheter i tidsperioden før avgjørelsen skal tas, til å bestemme og rettferdiggjøre sin preferanse på området.
4. Folkets endelige kontroll med sakslisten: Folket må være forbeholdt retten til å ta avgjørelser om hvilke saker som skal avgjøres ved hjelp av prosesser i tråd med de første tre kriteriene, og hvilke som ikke skal det.

5. Inklusjon: Folket (demos) må inkludere alle voksne medlemmer unntatt gjennomreisende og personer som beviselig er mentalt tilbakestående.

(Midgaard 2004, fra Dahl 1992, i Midgaard og Rasch (red.) 2004:44).

3.3 Statlig hemmelighold

Med grunnlag i demokratiteorien over, kan man til en viss grad slå fast at demokratiet hviler på frie valg, borgernes tilgang til informasjon og derav meningsdannelse, samt offentlig deliberasjon. Disse prinsippene utfordres av det Rahul Sagar kaller *the abuse of state secrecy* (Sagar 2007). I den videre redegjørelsen vil jeg benytte "hemmelighold" om dette fenomenet, men sikter da altså til statlig hemmelighold.

Spørsmålet Sagar stiller, er hvordan demokratier - som tillater en viss grad av hemmelighold i staten (gradering av dokumenter m.m.) - kan forhindre *misbruk* av dette hemmeligholdet. Det teoretiske problemet er ikke en konflikt mellom hemmelighold og demokrati *per se*, men heller: "democratic accountability requires publicity, but democratic governments may legitimately claim the need for secrecy. Under these circumstances, how can citizens trust they will be able to detect and punish the abuse of state secrecy?" (Sagar 2007:2).

3.3.1 Gjennomsiktighet

Sagar lister noen mekanismer for å løse dette demokratiske problemet. Hans første mekanisme er gjennomsiktighet, for eksempel gjennom offentlighetsloven. Imidlertid møter ønsket om gjennomsiktighet snart et problem; hvordan kan borgerne vite hvilken grad av hemmelighold (gradering) som kreves i hvert tilfelle?

"Since the calculation of harm caused by the disclosure of information cannot be undertaken in public without revealing the very information, democratic societies are forced to delegate this task to the executive. This arrangement implies that only the executive is authorized to judge the potential harm caused by disclosure. Then again, given that we wish to scrutinize the executive because we fear the abuse of state secrecy, asking officials to calculate the harm caused by disclosure is like asking the suspect to provide the evidence. In other words, the fundamental flaw in proposals to increase transparency is structural in nature because their success is destined to rely upon the faithfulness of officials, which is ironic since the point of the whole exercise is to prove rather than assume their good faith" (Sagar 2007:5).

I sin analyse av byråkratiet hevder Max Weber (1971) at byråkratisk forvaltning har en tilbøyelighet til hemmelighold. Et fullt utviklet byråkrati står i kraft av sin ekspertise alltid meget sterkt, og ethvert byråkrati søker å øke sin overlegenhet ved å holde sine kunnskaper og hensikter hemmelige (Hegna 1985:83). Det kan være et problem at staten har en dobbeltrolle i innsynsproblematikken: Det er den samme institusjonen som utfordres – på sine vedtak og posisjoner – som også har mulighet til å vurdere graden av foreliggende fare.

Interessant for min problemstilling er også den mer begrensede formen for gjennomsiktighet, presentert av Amy Gutmann og Dennis Thompson i *Democracy and disagreement* (1996). Da noe hemmelighold er nødvendig for at demokratiet skal fungere, forsøker forfatterne å hindre misbruk ved å sette kriterier for forhold der hemmelighold kan være akseptabelt:

"It is the details of the policy, not the policy itself, that is [to be kept] secret. Equally important, is the fact that the details of the policy are secret is not itself a secret. Citizens have a chance to decide in advance whether the policy is justified and to review the details of the policy after it is implemented" (Gutmann og Thompson 1996, i Sagar 2007:5).

Formålet med kriteriet er altså "to ensure that citizens know of secrets that are being kept because then they will have the opportunity to challenge the keepers of secrets and ultimately to decide whether the secrets should be kept" (Sagar 2007:5). Sagar bruker som eksempel at myndighetene ønsker å etablere hemmelige fengsler; kriteriet for dette vil være å få borgernes tillatelse for det generelle tiltaket det er å etablere hemmelige fengsler - selv om detaljene for et spesielt fengsel holdes utenfor diskusjonen. Parallellen til denne oppgaven er nærliggende: Myndighetene ønsker å sende (spesial)styrker til Afghanistan; kriteriet for dette vil være å få offentlighetens tillatelse til å sende styrkene - selv om detaljene for deres operasjoner holdes ukjent. Imidlertid vil det å begrense statshemmeligheter til kun "rettferdiggjorte" hemmeligheter avhenge av *hvem* som bestemmer hva som skal holdes hemmelig. Ved å tvinge myndighetene til å rettferdiggjøre hemmelighold, ønsker Gutmann og Thompson å gi offentligheten beslutningsmakt til å avgjøre om hemmeligholdet er berettiget.

Sagar har dog en innvendig til denne formen for gjennomsiktighet: Diskusjonen om årsakene til hemmelighold kan *i seg selv* ha potensielle konsekvenser for statshemmelighetene. Logikken

eksemplifiserer Sagar med en såkalt "sort hemmelighet" - en hemmelighet som verken kan bekreftes eller avkreftes da det vil undergrave hemmelighetens verdi. Muligheten for at det å skulle rettfærdiggjøre en hemmelighet ikke er kostnadsfritt (både økonomisk og i verdien av selve hemmeligheten), stiller igjen spørsmålet om *hvem* som skal bære kostnadene:

"Since the executive is responsible for determining the cost of disclosure, it is logical to presume that the executive will also be responsible for determining the cost of offering reasons in defense of secrecy. (...) This regulatory structure makes it possible for the executive to circumvent offering reasons in justification of its policies, thus making the proposed criterion ineffective in restricting the scope of executive discretion" (Sagar 2007:7).

3.3.2 Formidling

Sagars andre mekanisme velger jeg å kalle formidling (*eng: mediation*). Denne mekanismen løser konflikten mellom offentlighet og hemmelighold ved at borgerne delegerer kontrollfunksjonen til rettsvesenet og den lovgivende forsamling. Formidling kan dermed sørge for innsyn i statsforvaltningen, uten at innsynet foretas i den offentlige sfære.

Den første ankepunktet mot denne mekanismen er naturlig nok at myndighetene kan begrense informasjonen som når kontrollørene. Med daglig kontroll over informasjonen, og potensielle kritikere blant kontrollørene, er det ikke åpenbart at myndighetene vil legge til rette for innsyn. Et annet ankepunkt er kompetansen til kontrollørene. Informasjon som potensielt angår rikets sikkerhet er det ikke sikkert kontrollørene føler seg kompetente nok til å avgjøre om bør gjøres offentlig. Sagar (2007:9) siterer en sak fra amerikansk rettsvesen, der det ble hevdet at "the decisions of the Director of the Central Intelligence, who must of course be familiar with 'the whole picture', as judges are not, are worthy of great deference given the magnitude of the national security interests and potential risks at stake".

Et tredje ankepunkt er kontrollørgruppens sammensetning. Sagar tar utgangspunkt i at kontrollørene består av flere personer, da dette bør gi en bredere diskusjon og legge flere interessefelt til grunn for avgjørelsen. Enkeltmedlemmer av en slik gruppe kan ikke gå offentlig ut med sine tanke og meninger, da det jo vil stride mot formidlingens formål - delegasjonen fra borgerne. Hvordan løser man da uenighet innad i gruppen om hva som bør holdes hemmelig og hva som ikke bør det? Sagar foreslår avstemning, men da risikerer man at enkeltsaker avgjøres av

medlemmenes personlige interesser og ikke av interesser som er til gode for det kollektive: "[U]nder conditions of state secrecy, mediation arguably does not resolve the fear of abuse, but instead redirects it away from officials in the executive branch towards majorities in the legislature and judiciary" (Sagar 2007:9). I noen saker vil denne mekanismen kunne fungere som ønsket, men offentligheten vil imidlertid ikke kunne vite om og når dette er tilfelle. Dermed vil dette vanskelig kunne testes empirisk. Det teoretiske poenget er at borgerne mangler tilstrekkelig grunnlag til å kunne stole på kontrollørene, da de ikke har tilgang til informasjonen som er nødvendig for rasjonell tillit (Sagar 2007:11).

3.3.3 Ettersyn

En tredje mekanisme Sagar skisserer er "retrospection", her kalt ettersyn. Denne mekanismens fordel i forhold til formidling, er å hindre kontrollører i å misbruke sin makt ved at ettersynet gjennomføres offentlig. Ettersyn kan gjennomføres offentlig fordi det er ment å finne sted når hemmelighold ikke lenger er nødvendig (Sagar 2007:11).

Ettersynet kan møte en del praktiske problemer. Staten kan makulere dokumenter eller fjerne informasjon, skrive i kode slik at avsløringer blir vanskeliggjort, eller legge press på kontrollørene i kraft av sin myndighet. Sagar (2007:12) velger imidlertid å fokusere på de teoretiske problemene ved mekanismen. Et første problem er at det er vanskelig å sette et tidsestimat for når gradert informasjon vil kunne avgraderes og dermed bli gjort tilgjengelig for offentligheten. Sagar viser til Jeremy Bentham (1830), som i *Constitutional Code* påpeker at spesielt for Forsvaret er dette vanskelig å anslå:

"[T]here are two departments in particular, 'Defensive Force' and 'Foreign relations', in which 'the nature of the business seems scarcely to admit of any limitation to the time during which the good of the service may require the secrecy to be observed'. This fact suggest that declassification (and therefore retrospection) cannot proceed automatically. It requires the calculation of harm from disclosure - a responsibility entrusted to the executive branch. But this arrangement would mean that an abusive executive could thwart retrospection by asserting that the declassification of the relevant information will harm national security" (Bentham 1830, Sagar 2007:12).

Hvis ettersynet utføres av kontrollører som har privilegert tilgang til gradert informasjon, vil det likevel oppstå et annet problem - tett forbundet med formidlingen over: Hvilket grunnlag har

offentligheten til å stole på at ettersynet har blitt riktig og grundig utført? Skal ettersynet derimot utføres i offentlighet, er det en risiko for at "the political pressure required to force the executive's compliance with investigators can be manipulated or simply wane over time, or that incriminating sections of the investigative report can itself be classified".

En mulig løsning på dette er *term limits*, altså tidsbegrensinger for representasjonsperioder. Bentham konkluderer med at "the greater the proportion of new members is in each successive legislature, the less the probability is, that concealment will be continued beyond the duration of the exigency" (Bentham 1830, i Sagar 2007:13). Dette avhenger imidlertid av nye administrasjoners villighet til å åpne for innsyn. Har en administrasjon misbrukt hemmeligholdet, er ikke det nødvendigvis en garanti for at en ny administrasjon ikke vil gjøre det samme.

3.3.4 Demokratiske utfordringer

En innvending mot å teoretisere rundt hemmelighold og innsyn, er at målet om et åpent demokrati med full informasjonsfrihet er en utopi. Det kan argumenteres for at borgerne har behov for svært lite informasjon for å gjøre seg opp en mening om myndighetens beslutninger. Imidlertid vil eksistensen av et hemmeligholdsregime bety at myndighetene legitimt kan nekte offentligheten informasjon som er nødvendig for å vurdere deres virke: "It is the ability to sever the information supply that is the source of concern from the perspective of restraining abuse" (Sagar 2007:14).

En annen innvending mot dette fokuset er at hemmelighold bare er en av mange ikke-ideale faktorer i et demokrati, som helse, fattigdom, integrering og så videre. Hvorfor skal innsyn og hemmelighold få en slik fremtredende plass? Svaret går på legitimitet og statens virkeområde: Hemmelighold tas i bruk i spørsmål om krig og fred, som er midt i hjertet av statens myndighet. Det kan her hevdes at disse spørsmålene burde behandles som noe spesielt, "in view of the constraints of the real world and therefore excluded from consideration" (Sagar 2007:15). Her er vi tilbake til sikkerhetisering som beskrevet over. Sagar mener imidlertid at dette overser det langsiktige perspektivet:

"This strategy of compartmentalization is short-sighted because, though the preference rankings of citizens may indicate a wide variety of goals that they would like to see accomplished under 'normal' conditions, it is reasonable to expect that they will be willing to sacrifice these preferences in the event of necessity" (Sagar 2007:15).

Sagar kaller dette for *prioritetsprinsippet*. Dette prinsippet utelukker ikke at borgerne kan foretrekke å møte en stor sikkerhetsutfordring fremfor å gi opp sine vanlige preferanser, men i det trusselen øker, vil sikkerhetshensyn trolig gå foran. Imidlertid er det igjen et spørsmål om *hvem* som skal beslutte når sikkerhetshensyn skal gå foran. Myndighetens monopol på gradert informasjon og etterretning gir en betydelig fordel når det skal avgjøres om forholdene ligger til rette for å sikkerhetisere en verdi eller holde noe hemmelig.

"This is the point at which concerns about secrecy crystallize because under certain conditions the information protected by secrecy - that is, intelligence - is precisely what may be required to make informed judgments of necessity. In such cases secrecy has the potential to undermine democratic control over the activation of the priority principle. If this analysis is correct, it implies that the so-called special class of security matters cannot be compartmentalized and isolated from the purview of democratic theory" (Sagar 2007:15).

En tredje innvendig, nært knyttet til den første, er at borgere kan ta normative standpunkter til myndighetens politikk, til tross for noe hemmelighold. Bruce Russett signaliserer et slikt syn i det han påpeker at "the person in the street can rarely be depended upon to make a complex and reliable judgment about the merits of a particular weapons system. But information levels are quite adequate to set basic and stable principles to guide public policy. These principles are heavily concerned with normative judgments as well as with empirical facts, and they are not trivial" (Russett 1990, i Sagar 2007:17).

Sagar er imidlertid uenig i dette resonnementet. Han påpeker at å formulere en normativ posisjon, med mindre det er absolutte posisjoner som pasifisme, krever informasjon som gir detaljer om mulige utfall og *tradeoffs*. Eksempelvis skal en borger treffe et standpunkt til om staten skal bruke våpenmakt for å løse en handelskonflikt. Borgeren forstår at varen kan oppdrives enten ved forhandlinger, eller ved bruk av makt. Borgeren setter da opp en liste over ønskede resultater av konflikten, og viser villighet til å gi bort en andel av varen mot at konflikten får en fredelig løsning. Hvis svært lite eller ingenting av varen kan oppdrives ved forhandlinger, vil borgeren muligens tillate bruk av våpenmakt. I en slik situasjon er det detaljene om utfall og *tradeoffs* som

legger føringer for om og hvor mye militær makt som skal brukes, "the degree of force she is willing to consent to will vitally depend on her judgment of necessity" (Sagar 2007:18).

3.3.5 Omgåelse

Punktene over skulle tilsi at hemmelighold er et problem for demokratiet. Samtidig har det vært en rekke eksempler på at hemmeligheter har blitt avslørt gjennom historien; overvåkning av privatpersoner, behandling av fangene på Guantánamo Bay og Abu Ghraib, *Pentagon papers*, *WikiLeaks*-saken og så videre. Sagar ønsker derfor å evaluere en "gjemt" mekanisme som han kaller omgåelse (*eng: circumvention*) (Sagar 2007:19): "Circumvention is the mechanism that the news media use to discover evidence of wrongdoing. The term owes to the fact that the news media literally circumvent the executive's authority by relying on 'leaks' from within the executive branch. Since circumvention does not rely on the good faith of the executive, it evades the structural dilemma that confounds transparency, mediation and retrospection" (Sagar 2007:19).

Dristigheten til denne mekanismen er dens største svakhet. Samfunnet kan ikke godta bruken av omgåelse, da det vil underminere myndighetenes struktur: "In modern government, the executive branch is given command over the national security apparatus. This arrangement vests final judgment on matters of state secrecy with the head of the executive branch. Consequently, to attempt to legalize circumvention is to legalize insubordination within the executive branch" (Sagar 2007:19). Samtidig er det ikke gitt at personene bak lekkasjen kan stoles på. Bruken av anonyme kilder i media betyr at offentligheten ikke kan bekrefte (eller avkrefte) kildenes påstander. Hvis vi gir kontrollansvaret overfor myndighetene til private personer, følger det logisk at vi må frykte å bli villedet av private personer fremfor myndighetene.

Videre er det nødvendigvis noen som står bak lekkasjene. Denne personen eller personene har gitt seg selv en politisk autoritet de ikke har krav på. Ved å gå ut med gradert informasjon, kan han eller hun ha satt andre borgeres sikkerhet i fare. En mindre dristig vei å gå vil være å varsle om forholdene internt, med de mulige ulemper dette kan ha for vedkommende. Kanskje vil pressens anonymitet være å foretrekker fremfor en varsling innad i systemet.

Omgåelse overprøver myndighetenes beslutninger, noe som kan skade mekanismens legitimitet. Staten er en offentlig institusjon, og får med grunnlag i demokratiet sin autoritet fra folket. Journalister og reportere er derimot ikke demokratisk valgt, og publisering av hemmeligheter vil dermed avhenge av deres personlige avveining - eventuelt i samarbeid med redaksjonen de arbeider i - uten at offentligheten får være med i beslutningsprosessen. Samtidig er dette informasjon som *ellers ikke ville vært tilgjengelig* for folket, så forholdet til omgåelse vil nok til syvende og sist være et spørsmål om fordelene veier opp for ulempene.

3.4 Informasjonsfrihet og ytringsfrihet

Mens menneskelige rettigheter i tradisjonell forstand sikrer individet privat autonomi – spesielt likebehandling for loven som rettssubjekt – sikrer de spesifikt politiske rettighetene individets offentlige autonomi. På den ene siden kan det hevdes at det eneste som kan garantere respekten for borgernes private autonomi, er utøvelsen deres offentlige autonomi, altså vedlikeholdet av en demokratisk beslutningsprosess. På den annen side kan det imidlertid hevdes at ”forutsetningen for å kunne opprettholde et reelt demokrati, er at samfunnet består av autonome individer som er i stand til å påberope seg private rettigheter” (Weigård og Eriksen 2004, i Midgaard og Rasch (red.) 2004:105). Ytringsfrihet, informasjonsfrihet og organisasjons- og forsamlingsfrihet er åpenbart slike rettigheter som er direkte politisk relevant. Uten slike rettigheter kan ikke borgerne involvere seg i frie deliberasjoner omkring løsningen av politiske spørsmål.

”Opprinnelig ble ytringsfriheten sett på først og fremst (men ikke bare) som en frihet i forhold til statens og det offentliges makt, en garanti mot maktovergrep. Det offentliges oppgaver har imidlertid endret seg gjennom historien. Vi har fått positive rettigheter av økonomisk og annen art som går ut over de rene frihetsrettigheter. Således representerer den offentlige forvaltning i dag ikke bare fellesskapets rettigheter og krav til individet, det offentlige forvalter nå også våre positive individuelle rettigheter i forhold til fellesskapet. Det betyr at det offentlige er blitt et mangehodet vesen med tildels innbyrdes motstridende oppgaver. I ytringsfrihetssammenheng betyr dette at det offentliges forpliktelser er utvidet fra ikke å hindre frie ytringer til aktivt å tilrettelegge for en offentlig samtale og en fri informasjonsflyt” (NOU 1999:27, 2.3.9).

Gjennom historien er det gitt mange forskjellige begrunnelser for ytringsfrihet, og det vil sprengte denne oppgavens ramme å forsøke å gi noen uttømmende redegjørelse for hvilke hensyn som må tas med i betraktningen i forsvaret av ytringsfriheten. To tradisjonelle hovedbegrunnelser vil imidlertid kort presenteres her.

3.4.1 Demokratibegrunnelsen

For at et demokrati skal fungere trenger velgerne kunnskap som er nødvendig for å kunne foreta et rasjonelt valg. Slik kunnskap sikres ifølge Kyrre Eggen (2002:55) ved at det hersker en utstrakt ytringsfrihet om alle spørsmål som er relevante for det politiske liv. Det er viktig at velgerne har adgang til informasjon om alle sentrale spørsmål som angår samfunnets og statens utvikling. Dette er i tråd med Alexander Meiklejohn (1948) sine tanker om borgernes rettigheter i et demokratisk samfunn, her presentert av Ulf Petäjä (2009):

"Freedom of speech is essential in a democracy. If citizens are to be able to rule, they must be able to communicate freely, not least with those charged to enact the public will. They must also be free to criticize the judgements made and decisions taken by those in government. Furthermore, citizens can exercise their responsibilities in a democracy only if they have full access to information and ideas that are of importance to them (not solely as individuals, it should be stressed, but as rulers of the polity)" (Petäjä 2009:5).

Åpenheten og kritikk er noe av det viktigste ved demokratiet. Ytringsfrihetskommisjonen fester oppmerksomheten ved tre aspekter ved denne åpenhet; Informasjonsfriheten, den offentlige meningsutveksling og offentlighet som kontroll (NOU 1999:27, 2.2.3).

Informasjonsfriheten går ut på at man uhindret skal kunne holde seg underrettet fra tilgjengelige kilder. Forutsetningen for at dette skal kunne fungere etter den demokratiske hensikt er at relevant informasjon faktisk er tilgjengelig. Det betyr at det må være *offentlighet* omkring de viktige samfunnsprosesser, makten må ha et ansikt. For ytterligere å sikre offentlighetsprinsippet har man i nordisk sammenheng gitt dette hensynet et spesielt uttrykk gjennom etableringen av det som går under betegnelsen "offentlighetsloven". Den går ut på at man etter krav skal kunne få innsikt i forvaltningens saksdokumenter (NOU 1999:27, 2.2.3, Offentlighetsloven § 3). Ved at det hersker frihet i det offentlige rom til å sette søkelys på forhold i samfunnet en finner betenkelig og kan avsløre eventuell maktmisbruk både i privat og offentlig sektor, skapes det en allmennpreventiv effekt som minsker risikoen for maktovergrep mot individet. Det kan argumenteres for at denne kontrollfunksjonen utgjør enkeltindividets viktigste vern mot maktovergrep, da det å bli utsatt for offentlig kritikk kan virke mer skremmende enn rettslige sanksjoner (Eggen 2002:63, NOU 1999:27 2.2.3). I et stadig mer komplekst samfunn øker

betydningen av denne funksjonen av ytringsfriheten, som det først og fremst er massemedienes oppgave å ivareta.

3.4.2 Sannhetsargumentet

For å begrunne de særlige vern om ytringsfriheten, kan det også tas utgangspunkt i at utstrakt ytringsfrihet er viktig for å avdekke sannheter samt å øke ens innsikt, og at restriksjoner i ytringsfriheten vil kunne hindre at fakta og ny innsikt blir offentlig kjent (Eggen 2002:37).

Dette innebærer at sannheten nås gjennom meningsutveksling der fremsatte påstander kan korrigeres i konfrontasjon med andre meninger. Dette gjelder ikke nødvendigvis for trivielle påstander, men det gjelder for påstander som inneholder større eller mindre grad av fortolkning (NOU 1999:27, 2.2.1). Mennesker er feilbarlige, men ved å undersøke sakene og ved å høre på hverandre kan vi lære mer og se tingene på andre måter, slik at vi får bedre funderte oppfatninger. Det betyr at ytringsfrihet er nødvendig for at motargumentene skal kunne komme til orde, og uten at vi kjenner motargumentene, kan vi ikke vite om vi har rett. John Stuart Mill anses som opphavsmann til dette forsvaret av ytringsfriheten. I *On Liberty* (1859, 1998), argumenterer Mill for at ytringsfriheten bør vernes, ikke bare fra statlig intervensjon, men også fra samfunnsmessige pressformer: "Underlying [the arguments] are the assumptions that (a) truth is valuable, and (b) no matter how certain someone is that they know the truth, their judgement is still fallible: they might still be wrong. For Mill, a free market of ideas will increase the likelihood of achieving the best result, namely the emergence of truth and the elimination of error" (Warburton 2009:25).

Ytringsfrihetskommisjonen påpeker at sannhetsbegrunnelsen har vist seg å være kanskje det mest robuste argumentet for ytringsfrihet. Alle offentlige interessante tema bør kunne drøftes ved fri og opplyst meningsutveksling i det offentlige rom. I et moderne samfunn, der det forventes at en som menneske og samfunnsborger tar stilling til kompliserte spørsmål av politisk, samfunnsmessig, moralsk og kulturell art, er det viktig at en prøver å luke ut de mindre gode oppfatninger ved feilbarlig felles fornuftsbruk. Dette er også et argument for borgernes adgang til informasjon. I tråd med argumentasjonen til John Milton i *Areopagitica* (1644, 2006) vil økt innsikt oppnås ved at lærde menn får frihet til å samle sammen biter av informasjon. Begrensninger på denne friheten vil ikke beskytte sannheten, men virke ødeleggende på den.

Dersom sannheten utelukkende er hva makthaverne bestemmer at den skal være, så er sannheten ikke sannhet, men kun viljen til de samme makthaverne (Eggen 2002:40).

3.4.3 Ytringsfrihetens aspekter

Som Kyrre Eggen (2002) påpeker, er ikke ytringsfrihet noe presist rettslig begrep. Han nyanserer derfor ytringsfrihetens aspekter:

1. Informasjonsfrihet

Friheten til å motta opplysninger og tanker som avsender er villig - eller ikke er uvillig – til å meddele, kort sagt friheten til å motta og søke etter tilgjengelig informasjon i samfunnet.

2. Meddelelsesfrihet

Den tradisjonelle siden av ytringsfriheten; friheten til å ytre seg på hvilken som helst måte om hvilket som helst tema.

3. Meningsfrihet

Friheten til å ha meninger. I den utstrekning meningene kommer til uttrykk overfor omverdenen gjennom meddelelse eller mottak av ytringer, gjør dog meddelelsesfriheten og informasjonsfriheten seg gjeldende.

4. Den negative ytringsfriheten

Friheten til å forholde seg taus, for eksempel om eget politisk eller religiøst ståsted.

Punktene over er rettigheter i form av friheter. Så lenge myndighetene forholder seg passive, kan disse sider av ytringsfriheten ikke krenkes. Selv om friheten mot inngrep er det sentrale ved ytringsfriheten, har den også aktive sider, slik at man kan tale om rettigheter i form av krav;

5. Informasjonskrav

Krav på å få tilgang til, eller få utlevert, opplysninger og tanker som andre ikke er villige til å avgi. I norsk rett brukes begrepet offentlighet om informasjonskrav overfor offentlige myndigheter.

6. Meddelelseskrav

Krav på å få tilgang til meddelelse av opplysninger og tanker gjennom kommunikasjonsfasiliteter som andre har rådighet over.

(Punktene over er hentet fra Eggen 2002:28-29).

Ytringsfrihetsbegrepet er dog så innarbeidet at jeg, i tråd med Eggen (2002:30), finner det hensiktsmessig å beholde det som samlebetegnelse for de overnevnte rettigheter og friheter.

3.4.4 Vernet av ytringsfriheten

Ytringsfriheten er nedfelt i flere sentrale menneskerettighetskonvensjoner, både FNs verdenserklæring om menneskerettighetene, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19, og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), artikkel 10.

I likhet med en rekke andre land har Norge forpliktet seg til å etterleve disse bestemmelsene.

I de to siste tiår har det internasjonale vern om ytringsfriheten, og da særlig EMK artikkel 10, fått stadig større betydning både i europeisk og norsk rett.

Ytringsfrihetskommisjonen fant det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i de interesser og verdier som kan begrunne innskrenkninger i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10, slik denne artikkelen er fortolket gjennom rettspraksis av Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Å knytte verdier til EMK på denne måten gir for det første den fordel at man kan oppnå en enhetlig begrepsbruk. For det andre gir det anledning til å markere yttergrensene for hvor langt Norge kan gå i begrensninger av ytringsfriheten uten å bryte med internasjonalt anerkjente prinsipper om menneskerettigheter, idet de begrensninger som følger av art. 10, må antas å representere disse prinsipper. Det betyr imidlertid ikke at man i Norge trenger å holde seg til disse – intern rett kan gi ytringsfriheten et bedre vern enn det som følger av EMK (NOU 1999:27 6.1.1).

Stortingets presidentskap besluttet sommeren 2009 å sette ned et menneskerettsutvalg med oppgave å fremme forslag om en begrenset revisjon av Grunnloven. Mandatet sier at målet er å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett. Revisjonen skal sikre ”de allmenngyldige menneskerettsprinsippene i Grunnloven, og ikke få en opplisting av enkeltrettigheter, som naturlig hører hjemme i ordinær lovgivning” (Elgesem 2010). De nye grunnlovsbestemmelsene skal vedtas i forbindelse med Grunnlovsjubileet i 2014. I en kronikk i Aftenposten 29. august 2010 skriver advokat Frode Elgesem, medlem av Advokatforeningens menneskerettsutvalg, at vi i praksis ser at grunnlovsrettigheter som har parallelle rettigheter i EMK får liten betydning med mindre de går lenger enn EMKs rettigheter. Elgesem trekker fram Grunnloven § 100 om ytringsfrihet som et eksempel:

”I saker om grensene for pressens ytringsfrihet er det i dag nesten utelukkende tale om å anvende EMK artikkel 10 og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg (EMD). Grunnlovens § 100 - selv om den er helt ny - får sjelden noen sentral plass. Dette er naturlig fordi vi allerede har solid veiledning i en omfattende praksis fra EMD omkring EMK artikkel 10. Dessuten er jo realiteten for nasjonale domstoler at EMD vil ha det siste ord i saken og da er EMK artikkel 10 avgjørende uansett” (Elgesem 2010).

Generelt må begrensningene i ytringsfriheten være ”foreskrevet ved lov” og være ”nødvendig i et demokratisk samfunn”. Ut over dette er det i EMK, art. 10, 2. ledd spesifisert 11 konfliktområder eller ”legitime formål” for begrensninger:

1. hensynet til den nasjonale sikkerhet,
2. hensynet til den territoriale integritet,
3. hensynet til den offentlige sikkerhet,
4. forebyggelse av uorden,
5. forebyggelse av kriminalitet,
6. beskyttelse av helse,
7. beskyttelse av moral,
8. vern av andres omdømme,
9. vern av andres rettigheter,
10. forebyggelse av at fortrolige opplysninger blir røpet,
11. vern av domstolenes autoritet og upartiskhet.

(Punktene over er hentet fra NOU 1999:27 6.1.1).

EMK artikkel 10 anser det altså som legitimt for en stat å gjøre inngrep i ytringsfriheten for å beskytte den ytre og indre sikkerheten². Begrensingen i ytringsfriheten må dog være ”nødvendig i et demokratisk samfunn”.

3.5 Medias rolle

Fra Tysklandsbrigadenes tid til dagens Afghanistan har over 120.000 norske soldater, kvinner og menn, deltatt i den internasjonale tjenesten. Når det sås tvil om muligheten til å kombinere en

² Begrepet ”rikets sikkerhet” kan deles inn i ytre og indre sikkerhet. Man får da fram at trusselen mot sikkerheten kan komme både utenfra – typisk militær trussel fra andre stater – og innenfra – typisk revolusjonære grupper som vil endre forfatningen på ulovlig måte, dvs. på annen måte enn å vinne nødvendig grunnlovsflertall ved valg til Stortinget. (NOU 1999:27, 6.3.2.1)

tanke om Norge som fredsnasjon og som bidragsyter i NATO-ledede operasjoner langt unna rikets grenser, kan dette være en reaksjon på manglende informasjon, eller et ønske om ytterligere informasjon, rundt norske styrkers operasjoner i utlandet.

I Norge har myndighetene et uttalt mål om å utvikle en mediepolitikk som sikrer ytringsfrihet, mangfold og kvalitet i mediene. Staten har lange tradisjoner for å ta et omfattende ansvar for befolkningens ytringsfrihet, for mangfold i nyhetsformidling og offentlig debatt. Den norske stat har opptrådt både som tilrettelegger av relativt gode rammebetingelser for trykt presse, radio og TV - og med betydelige eierinteresser i mediene. I Stortingsmelding nr. 57 2000-2001, påpekes det at offentlige myndigheter bør ha et positivt ansvar i forhold til å legge til rette for ytringsfrihet og fri kommunikasjon i samfunnet. I den reviderte Grunnloven § 100, utarbeidet av Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27), ble det nedfelt i lov at myndighetene har ansvar for "at legge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig samtale".

I det medieoptimistiske perspektivet fokuseres det på medias demokratiske funksjon. Media påtar seg jobben med å være "vaktbikkje" på vegne av befolkningen, og skal ideelt sett fungere som en fjerde statsmakt. Det er det felles beste som er det viktigste, og det kommer man frem til ved at alle aktører får gitt uttrykk for sin mening i en åpen debatt som munner ut i den "offentlige mening". Pressen skal være et vern om den personlige friheten, og overvåke og påtale overgrep mot enkeltmennesker som blir begått av de tre andre statsmaktene, nasjonalforsamlingen, regjeringen og domstolene. Det kan argumenteres for at Forsvaret er den viktigste forvaltningsgrenen å overvåke eller fokusere på. Som demokrati er befolkningen avhengig av at Forsvaret forvalter tilliten klokt. Unnlater staten å gi befolkningen tilstrekkelig informasjon om utenlandsoperasjonene, kan det føre til at norsk offentlighet ikke forstår hva soldatene er med på og opplever, og at bakgrunnen og verdiene som ligger til grunn for bidraget ikke blir videreformidlet til opinionen.

4. Forskningsdesign og metode

Hensikten med kapittelet er å redegjøre for og begrunne de metodiske valg som er gjort i studien.

4.1 Valg av problemstilling

De sentrale komponentene i enhver problemstilling kan ifølge Dag Ingvar Jacobsen (2005:70) brytes ned i kontekst, undersøkelsesenheter, variabler og verdier.

Konteksten i denne oppgaven er ”hemmelighold og innsyn rundt Forsvarets internasjonale operasjoner i Afghanistan”. Den beskriver gyldighetsområdet til oppgaven og fungerer også som en avgrensning. Mine undersøkelsesenheter består både av dokumentstudier og personlige intervju. Det har vært en utfordring å finne variabler som er klart definerte. Derfor har jeg sett meg nødt til å lage en mer åpen problemstilling hvor funnene kan være nyanserte. Jeg endte opp med tre variabler: juridiske muligheter til innsyn, juridiske muligheter til å forsvare hemmelighold, filosofiske betraktninger rundt hemmelighold i et demokratisk samfunn. Funnene som kommer frem i analysen representerer de ulike trekkene til variablene.

Problemstillingen er formulert som et åpent spørsmål uttrykt som ”I hvilken grad er ...”. Den er eksplorerende og kan forklares som en utforskende type undersøkelse. Hensikten med en eksplorerende problemstilling er blant annet å avdekke ny kunnskap innenfor fagområdet, finne ut hva fenomenet innebærer og teste hypoteser (Jacobsen 2005: 72-74). Dermed vil jeg ikke forsøke å generalisere noen teori, men gjennomføre et intensivt undersøkelsesopplegg (design) ved å gå i dybden på et problem og avdekke så mange forhold som mulig i forhold til en eller noen få enheter.

Problemstillingen oppfyller alle tre krav (spennende, enkel og fruktbar) som beskrevet i Jacobsens bok ”*Hvordan gjennomføre undersøkelser?*” (2005:81-82). Temaet kan oppfattes som kontroversielt siden det er ulike oppfatninger av graden av hemmelighold som kan aksepteres i Forsvaret rundt internasjonale militære operasjoner. Å bringe noen av disse frem i lyset kan føre til funn som jeg ikke forventer. Samtidig vil det være en viktig del av oppgaven å avveie gjeldende juridiske føringer mot filosofiske betraktninger rundt ytringsfrihet, innsyn og hemmelighold. Dette vil være spesielt utfordrende.

Problemstillingen er relativt enkel ved at jeg fokuserer på et avgrenset område innenfor hemmelighold, nemlig Forsvarets internasjonale operasjoner. Min målsetning har ikke vært å avdekke alle forhold rundt ytringsfrihet og militære operasjoner. Allikevel har det vært et ønske å få belyst et mye debattert tema på en forskningsmessig holdbar måte.

Det siste poenget er kravet om fruktbarhet. Problemstillingen skal være mulig å undersøke empirisk, gjennom kvalitative intervjuer og også en kort kvantitativ undersøkelse. Samtidig vil oppgaven bringe en vitenskapelig tilnærming til et spennende emne som jeg ikke har klart å finne annen nyere norsk (fag)litteratur på. En annen fruktbar følge av oppgaven er forhåpentligvis at jeg klarer å bidra til å klargjøre og avdekke forhold hvor personlige følelser og synspunkter i en viss grad har preget debatten fremfor objektiv forskning.

4.2 Valg av design

Problemstillingen har styrt valget av design. Mitt ønske har vært dybdeundersøkelser for å frem flest mulige nyanser (Jacobsen 2005:89), og har derfor valgt et intensivt og beskrivende design. Valget av design har imidlertid også sine ulemper. Det har tatt lengre tid enn forventet å studere dokumenter, ta intervjuer og transkribere. Nye hendelser har kommet opp i media underveis i arbeidet, som jeg har sett meg nødt til å ta hensyn til (for eksempel WikiLeaks-lekkasjen i juli 2010 og Erling Borgens bok *Fredsnasjonens hemmeligheter* i november 2009). Videre har jeg selv bestemt utvalget, som kan være påvirket av subjektive avveininger. Jeg har dog forsøkt å finne troverdige intervjuobjekter i sentrale posisjoner.

Designet består av små-N-studier (Jacobsen 2005:93). Det relativt begrensede antallet har gitt meg mulighet til å gå i dybden på hver enhet. Studier av denne typen fokuserer ofte på et spesielt fenomen som kan belyses fra flere sider. Forskjellene mellom små-N-studier og case-studier kan være vanskelig å skille. En case-studie er ofte best egnet når vi ønsker å beskrive et spesielt sted eller en spesiell situasjon, men små-N-studier er best egnet for en rik beskrivelse av et spesielt fenomen (ibid.).

4.3 Valg av metode

”Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger har til tider fortonet seg som temmelig spent, preget av uforsonlighet og grunnleggende motsetninger” (Grønmo 1996, i Holter og Kalleberg (red.) 1996:73). Denne metodologiske konflikten kan kort oppsummeres i form av to motstridende påstander (...): ”*If you can’t count it, it doesn’t count*” på den kvantitative siden, og ”*If you can count it, that ain’t it*” på den kvalitative siden (ibid.).

Enkelt skissert kan data karakteriseres som kvantitative dersom de uttrykkes i form av rene tall eller andre mengdetermer (for eksempel mange/få, flere/færre, de fleste fleste/færreste, og så videre). Data som ikke uttrykkes på denne måten, er kvalitative (Grønmo 1996, i Holter og Kalleberg (red.) 1996:74).

I samfunnsforskningen skilles det gjerne mellom tre hovedtyper av datakilder. Den første typen er aktører, som iakttas eller observeres idet de utfører handlinger eller deltar i den samhandling som vi er interessert i å studere. En annen kildetype omtales gjerne som respondenter. Disse kan utspørres om holdninger, handlinger, samhandlingsprosesser eller andre forhold som de har kjennskap til. Det er denne datakilden jeg hovedsaklig vil benytte meg av i dette undersøkelsesopplegget. Den tredje hovedtypen av kilder er dokumenter, som kan innholdsanalyseres med sikte på å få frem relevant informasjon om de samfunnsmessige forhold som er ønskelig å studere (Grønmo 1996, i Holter og Kalleberg (red.) 1996:76).

Denne metodologiske konflikten vil ikke utdypes nærmere her, men med referanse til denne motsetningen (se for eksempel Grønmo 1996), er det i dag vanligere å se på muligheten for en kombinasjon av disse fremfor en enten – eller tilnærming. Positive effekter av triangulering som er verdt å nevne er styrking av studiets validitet og analyseresultater, samt et mer helhetlig og nyansert bilde av de sosiale fenomener som er gjenstand for forskningen.

4.4 Triangulering

Dataene i denne oppgaven har hovedsakelig blitt innsamlet med en kvalitativ fremgangsmåte. Kvalitativ metode er mer kontekstorientert, og tillater stor grad av fleksibilitet i forhold til design, slik at det blant annet er mulig for forskeren å foreta relevant kildesupplering underveis. Trekk av

kvantitativ metode benyttes imidlertid også i dette studiet, hovedsaklig for å gi en helhetstilnærming, men også som en kvalitetssikring da mange av svakhetene ved kvalitative data i stor grad kan oppveies av de sterke sidene ved kvantitative data, og omvendt (Grønmo 1996, i Holter og Kalleberg (red.) 1996:98). Kombinasjon av kvalitative og kvantitative data innebærer at jeg søker å belyse samme problemstilling eller samme sosiale fenomen ved hjelp av forskjellige metoder. Generelt sett blir et slikt opplegg gjerne kalt for metodetriangulering.

En strategi for kombinasjon av kvalitative og kvantitative data innebærer å utføre kvalitative undersøkelser som oppfølging til kvantitative undersøkelser. Denne strategien bygger på følgende prinsipielle resonnement: På den ene siden kan det være nødvendig å supplere kvantitative undersøkelser med mer kvalitative studier for å forstå de generelle resultatene av de kvantitative analysene. På den andre siden kan den generelle oversikt som oppnås ved hjelp av kvantitative analyser være et viktig grunnlag for strategiske vurderinger av hvilke fenomener eller problemer som det er særlig viktig å fokusere på ved hjelp av mer intensive, kvalitative analyser (Grønmo 1996, i Holter og Kalleberg (red.) 1996:101).

Dette resonnementet kan ifølge Sigmund Grønmo (1996) sies å være spesielt relevant i forbindelse med større, representative surveyundersøkelser. Slike undersøkelser bidrar først og fremst til oversiktspregede tendenser og generelle mønstre. I mange tilfeller vil det være interessant å trenge dypere ned i en del av disse tendensene og mønstrene. Ved å foreta en kvalitativ oppfølging av kvantitativt materiale, håper jeg å kunne kombinere generell oversikt med spesiell innsikt på strategisk viktige områder.

4.5 Kvalitative analyseteknikker

Et typisk opplegg for bruk av kvalitative respondentdata er uformell intervjuing. Dette opplegget består i samtaler mellom intervjueren og de ulike respondentene. Verken spørsmålene eller svaralternativene er fastlagt på forhånd. Intervjueren benytter vanligvis en intervjuguide, som gir generelle retningslinjer for gjennomføringen og styringen av samtalene. Grønmo nevner som eksempel Leira og Bergh (1974, i Grønmo 1996) sin undersøkelse av kvinner i Odalen i begynnelsen av 1970-årene. Undersøkelsen omfattet intensive intervjuer med 29 kvinner, der bare emnet for samtalene var bestemt på forhånd. Intervjuene ble tatt opp på lydbånd og senere

transkribert. Disse utskriftene utgjorde undersøkelsens datamateriale (Grønmo 1996, i Holter og Kalleberg (red.) 1996:78-79).

Et annet opplegg for kvantitative respondentdata er strukturert utspørring. Forskeren innhenter den ønskede informasjonen fra de ulike respondentene ved hjelp av spørreskjema med faste spørsmål og for det meste faste svaralternativer. Utspørringen kan foregå i form av et intervju og ved hjelp av en intervjuer, eller ved at respondenten selv fyller ut spørreskjemaet (Grønmo 1996, i Holter og Kalleberg (red.) 1996:79).

Min undersøkelse ligger nok nærmest det Grønmo (1996) kaller uformell intervjuing, da jeg benytter en intervjuguide, men uten faste svaralternativer. Til gjengjeld følges intervjuguiden slavisk i så stor grad som mulig, med åpning for tilleggsspørsmål underveis.

4.5.1 Formidling av analyseresultater

De ulike egenskapene ved kvalitative og kvantitative analyser preger ikke bare behandlingen av datamaterialet, men også presentasjonen av de funn som analysene resulterer i. Den vanligste presentasjonsformen i forbindelse med kvalitative data består i å illustrere ved hjelp av sitater – fra observasjonsnotater, intervjuutskrifter eller dokumenter. Generelle poenger, resonnementer, begreper eller kategorier vil i analysen bli eksemplifisert, utdypet og forklart ved at relevante sitater fra datamaterialet velges ut og stilles sammen på en mest mulig hensiktsmessig måte. Til sammen vil de sitater som presenteres, bidra til en beskrivelse av de fenomener som analyseres. Med denne utvelgelsen og sammenstillingen av sitater tar forskeren vanligvis sikte på en så helhetlig beskrivelse som mulig (Grønmo 1996, i Holter og Kalleberg (red.) 1996:97). I og med at sitatene stort sett gjengir primærkildens egne uttrykk og formuleringer, kan beskrivelsen samtidig bli både detaljert og nyansert. Dermed kan den imidlertid også bli noe kompleks.

4.5.2 Etikk

Innsamling av informasjon om enkeltmennesker og offentliggjøring av resultater fra spørreskjemaundersøkelser reiser en del juridiske og etiske spørsmål. De juridiske er særlig knyttet til Personregisterloven og begrenser seg til personidentifiserende opplysninger. Lovreglene gjelder så godt som alle typer elektronisk lagring av personopplysninger.

Enkeltprosjekter som skal analysere spørreskjemadata som inneholder personidentifiserende opplysninger skal ofte ha konsesjon (Østbye et al 1997:133).

Mitt prosjekt ble innmeldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) medio april 2010, og personvernombudet fant etter å ha vurdert prosjektet at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Prosjektet ble funnet tilfredsstillende i henhold til personopplysningsloven 4. juni, forutsatt at prosjektet gjennomføres i tråd med innmeldt fremgangsmåte. Samtykkeerklæring er innhentet av samtlige respondenter (Vedlegg A).

4.6 Kvantitativt analysemateriale

Denne oppgavens kvantitative bidrag baserer seg på deler av to meningsmålinger i regi av Folk og Forsvar, foretatt av henholdsvis Opinion i oktober 2009 (Vedlegg G) og Nielsen Consumer Research i april 2010 (Vedlegg H). I tråd med fremgangsmåten beskrevet av Grønmo (1996) under punkt 4.4 over, har den generelle oversikt som oppnås ved hjelp av disse to meningsmålingene vært et viktig grunnlag for strategiske vurderinger av hvilke fenomener eller problemer jeg ønsker å fokusere på i analysen.

Forskere må ofte velge mellom å drive en svært kostbar, egen datainnsamling der de kan tilpasse opplegg og innhold i undersøkelsen til sine egne formål, eller å bruke data som andre har samlet inn for andre formål, men som kan brukes til å gi et delvis svar på forskernes problemstillinger (Østbye et al 1997:132). I tillegg står man som masterstudent ”overfor en rekke begrensninger. For det første er tiden knapp. Skal du greie å gjennomføre oppgaven på normert tid, lar det seg ikke gjøre å lage store og tidkrevende undersøkelser. For det andre har de fleste masterstudenter knapt med økonomiske midler” (Everett og Furseth 2004:131). Dermed er det hensiktsmessig å ”utfylle eksisterende forskning” (Everett og Furseth 2004:132):

”For eksempel finnes det store statistiske analyser av ulike fenomener, slik som kommunale helse- og omsorgstjenester for eldre. En masteroppgave kan da ta utgangspunkt i dette materialet og formulere nye problemstillinger. Disse kunne så belyses ved å samle inn mer materiale av kvalitativ art, som for eksempel å foreta kvalitative intervjuer av et utvalg eldre” (Everett og Furseth 2004:132).

Videre finnes det for offentliggjøring av resultater fra spørreskjemaundersøkelser i pressen et sett av etiske retningslinjer som er laget av sammenslutningen av meningsmålingsinstituttene i Norge, Norsk Markedsanalyseforening. ”Reglene innebærer blant annet at grunnopplysninger om undersøkelsen (størrelse på utvalget, ansvarlig byrå, intervjumetode og spørsmålsformuleringer) skal offentliggjøres sammen med resultatene. På den måten blir det litt lettere for leserne å vurdere kvaliteten på undersøkelsen” (Østbye et al 1997:134). Ved å lene meg på meningsmålinger foretatt av profesjonelle meningsmålingsbyråer, bør det statistiske materialet være av høy kvalitet. Imidlertid er det viktig å påpeke at meningsmålingene i større grad har fungert som et utgangspunkt for oppgavens tema enn en reell kilde til analyse, og stiller derav som et supplement til den kvalitative analysen og ikke som likeverdige undersøkelser.

I Opinions meningsmåling, er metode og gjennomføring presentert slik:

”Undersøkelsen har blitt gjennomført ved hjelp av CATI (Computer Assisted Telephone Interview) i et landsdekkende og i prinsippet representativt utvalg av den norske befolkningen i alderen 15 år+. Telefonnumrene er trukket tilfeldig, og det er gjennomført ett intervju per husstand med den personen over 15 år som først fyller år. Utvalget blir trukket proporsjonalt i forhold til det enkelte fylkes befolkningstall, og kvoterer på kjønn. Utvalget vektes i tillegg på alder, kjønn og geografi. Undersøkelsen er gjennomført i uke 41/42 2009. Det har blitt gjennomført 1000 intervju” (Opinion 2009, Vedlegg G).

I Nielsen Consumer Researchs undersøkelse, er metode og gjennomføring presentert slik:

”Undersøkelsen har blitt gjennomført ved hjelp av CATI (Computer Assisted Telephone Interview) i et landsdekkende og representativt utvalg av den norske befolkningen i alderen 15 år+. Telefonnumrene er trukket tilfeldig, og det er gjennomført ett intervju pr husstand med den personen over 15 år som først fyller år. Utvalget blir trukket proporsjonalt i forhold til det enkelte fylkes befolkningstall, og kvoterer på kjønn. Utvalget vektes i tillegg på alder, kjønn og geografi. Undersøkelsen er gjennomført i uke 11-12 2010. Det har blitt gjennomført i alt 1000 intervju” (Nielsen Consumer Research 2010, Vedlegg H).

4.7 Dokumentanalyse

Ved kvalitativ innholdsanalyse legges det vekt på å finne den underliggende meningen i en tekst, og resultater av tolkningen presenteres nettopp som tekst, gjerne i form av sitater som illustrasjon (Hellevik 2002:110, i Brouwers 2007:45). Sikkerhetiseringsprosessen kan ses på som en diskursiv prosess, da det vil være hensiktsmessig å undersøke hvilke talehandlinger som fører til at et forhold blir definert som sikkerhetspolitikk: “The way to study securitization is to study

discourse and political constellations” (Buzan et al 1998:25). Problemstillingen er slik at dokumentanalyse må anses som et godt virkemiddel for å komme fram til resultater. Først og fremst fordi dokumenter, særskilt referater, på lang vei er objektive og egner seg godt til drøfting. Videre er nedskrevne kilder gjerne mer reflekterte og mindre spontane enn muntlige.

4.7.1 Rettskildelære

Jeg vil i oppgaven også ta i bruk noe rettskildelære, da problemstillingen har relevante rettskilder som må tas hensyn til. I rettskildelæren gjøres det rede for hva man bygger på og hvordan man resonnerer når man tar standpunkt til rettsspørsmål etter gjeldende rett. Med rettsspørsmål siktes det til både spørsmål om hvilke regler som gjelder og hvilket innhold de har. Rettskildelæren kunne ifølge Torstein Eckhoff (1997:13) gått under navnet metodelære, da emnet for læren er de midler som tas i bruk for å finne svar på rettsspørsmål – slett ikke ulikt bruk av en vitenskapelig metode som middel for å finne svar på spørsmål som stilles innen vedkommende vitenskap.

Når man skal gjøre rede for hva den som avgjør rettsspørsmål kan legge vekt på, står man overfor to spørsmål: For det første må det tas stilling til hva som er relevant, for det andre bør den relevante mengde av faktorer inndeles i undergrupper. Eckhoff (1997) lister syv slike faktorer:

1. Lovtekster, herunder forskrifter m.v. gitt med hjemmel i lov og lovens formål.
 2. Lovforarbeider (utredninger, NOUer, Ot.prp. etc.)
 3. Rettspraksis (først og fremst Høyesteretts avgjørelser)
 4. Andre myndigheters praksis
 5. Privates praksis
 6. Rettsoppfatninger (særlig i juridisk litteratur)
 7. Reelle hensyn (vurdering av resultatets godhet)
- (Punktene over er hentet fra Eckhoff 1997:18)

Reelle hensyn er en faktor av en annen art enn det som ellers er med på listen. Mens de øvrige faktorer er slikt som man skaffer seg kjennskap til ved studier eller innhenting av opplysninger, er reelle hensyn i stor grad produkt av rettanvenderens egne overveielser.

I oppgavens juridiske del vil jeg forsøke å samordne og avveie argumenter i forholdet mellom offentlighetsloven, sikkerhetsloven og Grunnloven § 100. Med offentlighetsloven fikk man noe

konkret å strides om, nemlig fortolkningen og etterlevelsen av loven. Spørsmålet er langsomt blitt aktualisert ved den stadig økende kompleksitet i samfunnet og ved veksten i den offentlige forvaltning (NOU 1999:27, 5.4.3.1). Den juridiske analysen er derfor viet en redegjørelse for utviklingen av de viktigste juridiske føringene for innsyn i og hemmelighold av informasjon om Forsvarets operasjoner. De funn som gjøres her håper jeg skal gi en solid bakgrunn og oversikt over mulighetene både presse og Forsvar har i kraft av vårt lovverk til å søke og unnta informasjon. Jeg søker også å avdekke motsetninger mellom lovene, ikke minst representert av høringsrunden til sikkerhetsloven.

Ofte finner man holdepunkter for løsningen av et spørsmål i flere rettskildefaktorer. Det kan dreie seg om faktorer av samme art, for eksempel flere lovbestemmelser, eller faktorer av forskjellig art, for eksempel en lovbestemmelse, dens forarbeider og noen dommer. I slike tilfeller må de slutninger man trekker fra de enkelte faktorer, samordnes. Det kan imidlertid forekomme at forskjellige faktorer gir grunnlag for motstridende slutninger. I noen slike tilfeller kan det tenkes at det lar seg påvise en utviklingstendens. Dreier det seg for eksempel om en serie dommer, er det de nyeste dommene man må holde seg til. Også i andre tilfeller kan faktorenes rekkefølge bli avgjørende, for eksempel hvis det blir gitt en ny lov der forarbeidene påpeker at visse spørsmål ønskes å løses på en annen måte enn før. Motstrid lar seg imidlertid ikke alltid løse på denne måten:

”Man har for eksempel en lovtekst som det rent språklig er naturlig å forstå på én måte, men i forarbeider, rettspraksis, forvaltningspraksis eller reelle hensyn finnes argumenter for en annen tolkning. I disse tilfellene må de forskjellige argumentene veies mot hverandre. Slike avveininger må nødvendigvis bli temmelig skjønnsmessige. Riktignok gir rettskildeprinsippene en viss veiledning. De sier noe om hvilken vekt forskjellige argumenter har i forhold til hverandre. Men normene om dette er langt fra eksakte. Den rekkefølgen faktorene er oppført i på listen, er ikke bestemmende for vekten. Lovtekster er for eksempel plassert først fordi det er naturlig å ta utgangspunkt i den. Vanligvis må man nok også legge stor vekt på det man ved vanlig lese måte får ut av teksten (Eckhoff 1997:22).

Står man dermed overfor spørsmålet om man skal tolke en lov innskrenkende eller ta den på ordet, gjør det stor forskjell om resultatet vil bli ekstremt urimelig eller bare litt utilfredsstillende dersom man følger ordlyden.

En annen grunn til at avveininger blir skjønnsmessige, er at rettskildebilder varierer fra sak til sak, og at det ofte er mer enn to argumenter som skal veies mot hverandre. Det kan for eksempel hentes argumenter både fra lovtekst, forarbeider, praksis og reelle hensyn. Og de kan dels trekke i samme og dels i forskjellige retninger (Eckhoff 1997:23). Her er det også verdt å nevne internasjonal rett og dens påvirkningskraft på nasjonal lovgivning, jamfør blant annet punkt 3.4.4 over.

Lovgrunnlaget for problemstillingen i denne oppgaven er i tillegg til de lovene som alt er nevnt samt forarbeidene til disse, også utredningene NOU 1999:27 *Ytringsfrihed bør finde Sted* og NOU 2003:18 *Rikets sikkerhet*. En kritisk holdning til kildebruken er forsøkt ivaretatt ved at materialet er begrenset til etterprøvbare og antatt seriøse kilder. Ved å analysere offentlige dokumenter fra faglige og politisk nøytrale kilder, vil dokumentene forhåpentligvis gi et objektivt grunnlag for analysen av det kvalitative og kvantitative analysematerialet. Ved å ha et slikt variert kildemateriale håper jeg å avdekke språkbruken rundt temaet med hensyn til sikkerhetiseringen, samt kunne gjøre rede for de juridiske implikasjoner for det jeg har valgt å kalle ytringsfrihet i vår sikkerhetspolitiske situasjon.

4.8 Overførbarhet

Dette prosjektet er innovativt i norsk sammenheng, og har direkte sammenheng med linjen det norske Forsvaret har lagt seg på i vår sikkerhetspolitiske situasjon. Problemstillingen er avgrenset, og det kan derfor være problematisk å hevde at resultatene vil være overførbare. Det vil imidlertid være nærliggende å tro at enkelte trekk ved studiet vil ha relevans utover det spesifikke.

For det første er den nye sikkerhetspolitiske situasjonen et globalt fenomen, som har gitt en rekke lands militære styrker nye utfordringer. Det vil være sannsynlig at dette også medfører nye utfordringer for de respektive lands forvaltninger med tanke på hemmelighold og innsyn i landenes militære operasjoner.

For det andre har Norge i de siste årene hatt tendenser som tyder på en ny åpenhetskultur i Forsvaret. Likevel vil journalister og andre ”innsynsforkjempere” ha et ønske om økt åpenhet

rundt engasjementet i Afghanistan, spesielt med tanke på spesialstyrkene. Ser man til Danmark, har debatten rundt Thomas Rathacks bok *Jæger – i krig med eliten* (2009) vært gjenstand for en ny debatt rundt taushetsplikt, innsyn og hemmelighold. Slike hendelser har få paralleller i vår sikkerhetspolitiske situasjon, og norske tanker om dette kan ha en overføringsverdi til øvrige land med internasjonalt engasjement og et demokratisk styresett. Nordisk sikkerhetspolitikk innehar også en del likheter som denne studien forhåpentligvis kan overføres til, og undersøkelsen kan dermed sies å ha et visst generaliseringspotensiale.

For det tredje har ytringsfrihet vært en av de absolutt mest omtalte rettighetene i de seneste år, spesielt etter de omstridte karikaturene av profeten Mohammed. Selv om denne oppgaven ikke tar for seg ytringsfrihet *per se*, tas en del juridiske og filosofiske momenter opp i en kontekst som også er preget av avveining mellom sikkerhetshensyn og ytringsfrihet som liberalt prinsipp.

4.9 Kvalitetsbetraktninger

Studiens kvalitet går i første rekke ut på vurderinger i henhold til reliabilitet og validitet (ofte ”oversatt” til pålitelighet og gyldighet i kvalitative studier). Kvalitetssikring vil da i stor grad dreie seg om materialets relevans og mangfoldighet i forhold til problemstillingen. Jeg vil i det følgende kun komme med noen generelle betraktninger som kan være aktuelle for dette forskningsopplegget, med fokus på forhold ved gyldigheten.

Kildeutvalget er plukket ut med håp om å få en nyansert og allsidig innfallsvinkel til prosjektet. Når det gjelder valg av respondenter, kan jeg trolig mistenkes for å ha foretatt et bekvemmelighetsutvalg, hvor datainnsamling er gjennomført fra personer som det var enkelt å få tak i. Selv om førsteinntrykket kan gi det inntrykket, er det et resultat av Forsvarets, Stortingets og de største pressehusenes lokalisering til Oslo. Likevel er det en viss fare for at det skjønnessige utvalget som jeg har foretatt kan innebære at enkelte relevante trekk ikke er tatt med. Kildene skal likevel være svært pålitelige og etterprøvbare.

På spørsmålet om validitet, er dette knyttet til operasjonalisering; i hvilken grad er de empiriske måleoperasjonene dekkende for det jeg ønsker å få svar på? På et samtidig fenomen med lite

utarbeidet teori vil det være vanskeligere å utarbeide klare empiriske definisjoner med forankring i faget (Brouwers 2007:49). Dette kan tenkes å svekke gyldigheten noe.

Det foretas imidlertid metodisk triangulering i dette studiet, som antas å bøte på eventuelle validitetsproblemer. Problemstillingen angripes fra flere synsvinkler, og tiltro til analyseresultatene styrkes ved metodisk kombinasjon. Studiens kvalitet skal samlet sett heves så langt det lar seg gjøre av en slik fremgangsmåte. Ut i fra min vurdering anser jeg heller ikke at oppgaven kan røpe operative sikkerhetshensyn i pågående utenlandsoperasjoner.

5. Historisk kontekst og Juridisk rammeverk

Etter gjeldende lovverk er ytringsfriheten i Norge i flere sammenhenger begrenset av hensyn til rikets sikkerhet. I tråd med Gleditsch (1999, i Coliver, Hoffman, Fitzpatrick og Bowen (red.) 1999:365) vil jeg i det følgende vise at informasjon er kontrollert gjennom en rekke juridiske instrumenter og samfunnsmessige kontrollmekanismer. Det er en grunnleggende distinksjon mellom juridiske instrumenter og praksiser designet for å fremme tilgang til hemmeligheter, og instrumenter og praksiser som er designet for å beskytte hemmeligheter. Sentralt i dette kapittelet er utviklingen til offentlighetsloven - som er det fremste eksempelet på juridiske instrumenter som er designet for å fremme tilgang, og debatten om sikkerhetsloven - som et eksempel på instrumenter som er designet for beskyttelse. Jeg har ingen ambisjoner om å redegjøre for samtlige rettsregler på området, men ønsker å demonstrere det tradisjonelle motsetningsforholdet mellom innsyn og åpenhet i forvaltningen.

5.1 Grunnloven

Grunnprinsippet om ytringsfrihet i demokratiske samfunn kan ikke fastholdes uten visse grenser. Imidlertid vil bestemmelser i grunnlovs form om hvilke ytringer som skal nyte vern, ikke alltid gi entydig beskjed om sine egne grenser (NOU 1999:27 5.1.2.2). Bestemmelser om inngrep i den grunnlovsfestede ytringsfrihet kan noen ganger støtte seg på grunnlovsbestemmelser som eksplisitt gir adgang til å gjøre unntak.³

Ytringsfrihetskommisjonen påpeker at nesten alle land har sett et behov for å regulere sider av ytringsfriheten i lovgivning under grunnlovs nivå. Dette skyldes først og fremst at en grunnlovstekst ikke kan si alt. Det spiller nok også en rolle at Grunnloven er vanskeligere å endre enn ordinær lov, og siden vår evne til å forutse problemer og konflikter som kan komme opp er begrenset, taler dette forholdet for å overlate en viss handlefrihet til den ordinære lovgivning (NOU 1999:27 5.1.2.1). Gjennom bestemmelser om hvilke typer av ytringer som i alle tilfelle skal være beskyttet (eller som det bare på bestemte vilkår kan gripes inn i), setter Grunnloven grenser for lovgivningens handlefrihet. Den "vernesonen" som Grunnloven stiller opp, kan altså

³ Slik er det f. eks. i både Norge og Sverige og etter EMK art. 10.

ikke innskrenkes gjennom ordinær lov. Dersom det kommer på tale å foreta slike inngrep, må Stortinget gå veien om endring i grunnlovens tekst.

Ytringsfrihetskommisjonen virker i sin utredning å mene at det finnes situasjoner der ytringer må kunne forbys av hensyn til rikets indre og ytre sikkerhet. Kommisjonen påpeker at dette først og fremst gjelder ytringer i form av faktiske opplysninger, men at det unntaksvis også kan gjelde meninger. I den nye Grunnloven § 100 vedtatt i 2004 etterfølges lovteksten ”Frimodige ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte” av en viktig unntaksregel i form av følgende tilføyelse: ”Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarlig holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser”. Hva disse ”tungtveiende hensyn” innebærer, er imidlertid vanskelig å presisere. Kommisjonen påpeker da også at det er vanskelig å formulere nettopp de vilkår som må være oppfylt for at slike begrensninger skal være legitime og akseptable. Vilkårene må utformes slik at adgangen til å vedta begrensninger ikke kan (mis)brukes politisk. Paragrafen finnes i sin helhet i Vedlegg F.

I Grunnloven § 100 vil det altså være behov for å avgrense ytringsfriheten mot verdier som det politiske flertall ønsker å beskytte gjennom vanlig lov. Dermed er vi i kjernen av spørsmålet om grunnlovens gjennomslagskraft overfor lovgivning av motsatt innhold. Enhver diskusjon om behovet for å verne ytringsfrihet (eller andre posisjoner) gjennom bestemmelser i den skrevne Grunnlov må ta utgangspunkt i dette spørsmålet. Grunnloven kan ha betydning på andre måter enn ved å bli trukket inn i argumentasjon for domstolene. Ikke minst kan den spille en rolle som argument mot å vedta lover som vil gripe inn i det vernede område. Men grunnlovsvernet for ytringsfrihet kan ikke bygges på den forutsetning at konflikt alltid vil la seg unngå. Derfor vil grunnlovens gjennomslagskraft i siste instans henge sammen med den måte som det konstitusjonelle vernet kan håndheves på når konflikten mellom ytringsfrihet og lovgivning om begrensninger i denne friheten kommer opp i den enkelte sak.

Grunnlovens motstandskraft mot lover som griper inn i ytringsfriheten, vil som utgangspunkt være større jo mer presise bestemmelser vi finner i Grunnloven. Under ellers like forhold vil bestemmelser som viser til skjønnsmessige standarder utenfor teksten selv (for eksempel ”rimelig”, ”nødvendig” eller ”allmenne hensyn”), være mindre egnet til å stå imot lovgivning om

grenser for ytringsfrihet enn bestemmelser som angir grensene mer presist (for eksempel ”barn og unge») (NOU 1999:27 5.1.3.3). Ytringsfrihetskommisjonen understreket nødvendigheten av at man ved alle forslag til lover og forskrifter som berører ytringsfriheten (derunder informasjonsfriheten), vurderer forslagene opp mot de hensyn som ytringsfriheten hviler på. På denne bakgrunn valgte kommisjonen å foreslå den grense for lovgivernes handlefrihet som ligger i at grenser for ytringsfriheten må være ”klart foreskrevet i lov” eller ”klart definerte”. Et slikt krav vil stå i slekt med det materielle legalitetsprinsipp som gjelder etter blant annet EMK artikkel 10: ”Dersom inngrepets rekkevidde er uklart, er det ikke uten videre nok å vise til at det er vedtatt i lovs form (eller med hjemmel i lov)” (NOU 1999:27 5.1.3.5).

Ytringsfrihetskommisjonen skriver videre at informasjonsfriheten, som inkluderes i det moderne begrep om ytringsfrihet, sikrer enhvers adgang til å søke og motta informasjon fra tilgjengelige kilder. Informasjonsfriheten er ment å tjene det åpne samfunn, men for at den skal gjøre det, må det være en rimelig omfattende adgang til de viktige eller relevante informasjonskilder.

Informasjonsplikten er også ment å tjene det åpne samfunn ved at det offentlige har en plikt til aktivt å informere publikum. Det er imidlertid en fare for, når det offentlige informerer om egen virksomhet, at det lett kan bli et middel for å fremme eget formål. *Informasjonskravet* er ment å bøte på dette ved å pålegge det offentlige en plikt til å gi fra seg informasjon etter fremsatt krav. Det kan altså ikke bare være det offentlige selv som skal kunne bestemme hva som kan fremlegges for offentligheten (NOU 1999:27, 5.4.3.1).

5.2 Offentlighetsloven

"Statsadministrasjonen tiltrænger, som enhver anden menneskelig Idræt, en viss Grad av Ro og Uafhængighed, hvis den skal kunde virke på en forsvarlig Maade, ikke indledes i, saa at sige, stedsevarende Stridigheter, og spille sin Tid og Kraft paa, ved hvert Skridt, den foretager, at berigtige skjæve Opfatninger og vildledende Bedømmelse"
(Regjeringens svar i 1851 på det første forslaget om offentlighetslov).

I 1947 kom spørsmålet om offentlighetslov opp for første gang etter krigen. Det var juristen Johs. Andenæs som berørte spørsmålet i et foredrag den 18. september 1947 om *Domstolene og administrasjonen*, der han tar opp hva slags rettssikkerhet som egentlig eksisterer når forvaltningen tar avgjørelser. Andenæs' initiativ skal også ha vært det første konkrete utspillet som i sin tur ledet til nedsettelsen av Forvaltningskomiteen (Tafjord 1994). Andenæs mente at

forvaltningen måtte utstyres med mer betryggende regler for saksbehandling. En annen jurist og statsråd, Terje Wold, fremholdt derimot at en mer betryggende saksbehandling ikke burde fremmes ved hjelp av regler, men sikres ved hjelp av økt offentlig innsyn i forvaltningen. Wold ble formann i Forvaltningskomiteen, som fremmet to lovforslag i tillegg til forslaget om offentlighetsprinsippet. Det første var et forslag om å innføre en Sivilombudsmann for forvaltningen, som ble gjennomført i 1962. Det andre var et forslag om å innføre partsoffentlighet – det vil si at parten(e) i en sak skal ha anledning til å se forvaltningens saksdokumenter (Dahl og Bastiansen 1999, i NOU 1999:27).

Mens juristene diskuterte offentlig innsyn i en debatt om rettssikkerhet, var det ”påfallende taust” i det norske pressemiljøet (Sjue 2009, i Jensen og Sjue (red.) 2009:27). Først i 1950 kom offentlighetsspørsmålet opp på hovedstyremøtet i Norsk Presseforbund. En komité ble satt ned, men hadde liten effekt. Norsk presse gikk med andre ord ikke i bresjen for å innføre lov om offentlig innsyn: ”Faktum er i alle fall at redaktørene og andre pressefolk slepte etter juristene i et spørsmål som burde være en helt sentral hjertesak for norsk presse” (Sjue 2009, i Jensen og Sjue (red.) 2009:27).

I 1958 la Forvaltningskomiteen fram sin innstilling. Ni av komiteens tolv medlemmer gikk inn for å lovfeste offentlighet. Det var dog ingen suksess i den sentrale forvaltningen. I høringsrunden avviste samtlige departementer forslaget om å innføre dokumentoffentlighet (Sjue 2009, i Jensen og Sjue (red.) 2009:28). I 1960-61 ble forslaget om en offentlighetslov lagt til side av Justisdepartementet. Regjeringen forhastet seg heller ikke, da den kraftige motstanden i departementene oppmuntret den øverste politiske ledelsen til å opptre passivt. Denne negative holdningen til innsyn var ikke noe nytt:

”I kongelig resolusjon av 30.november 1956 slo regjeringa [sic] fast at det skulle være en eller flere kontaktmenn for pressen. Ved siden av statsråden skulle disse være de eneste som kunne gi pressen opplysninger og orientering” (Sjue 2009, i Jensen og Sjue (red.) 2009:28).

I 1962 behandlet regjeringen forslaget om offentlighetsprinsippet. Nok en gang ble den lagt til side. Det som brakte saken ut av stillstanden, var en etterlysning i Stortinget av Senterpartiets

parlamentariske leder, Per Borten, i 1964 (Dahl og Bastiansen 1999, i NOU 1999:27). Dette var for øvrig samme høst professor Jens Arup Seip kritiserte Ap-regjeringens manglende åpenhet. Bortens initiativ førte til at regjeringen Gerhardsen satte ned et offentlighetsutvalg. Mens dette arbeidet pågikk, ble det regjeringsskifte i 1965. Borten ble statsminister i en ny borgerlig koalisjonsregjering bestående av Senterpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Venstre.

Offentlighetsutvalget la fram sin innstilling i 1967. Utvalget bestod av tre jurister, som alle var negative til en ny offentlighetslov. Innstillingen bar sterkt preg av at juristene ikke hadde tillit til at pressen ville evne å opptre ansvarlig (Sjue 1999, i Jensen og Sjue (red.) 2009:29). Mandatet utvalget hadde fått innebar likevel at de skulle lage et forslag til ny lov. Lovforslaget var imidlertid svært restriktivt, og i høringsrunden kom Norsk Presseforbund på banen med reaksjoner mot den negative konklusjonen og de restriktive lovforslagene. Det var de ganske alene om, da flere enn 90 av de 130 høringsuttalelsene støttet konklusjonen fra Offentlighetsutvalget (ibid.). Imidlertid hadde tre av de fire regjeringspartiene, Venstre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, programfestet at de ville gå inn for en offentlighetslov. Borten førte personlig saken fremover, til tross for stor motstand – også innad i hans egen regjering. Høyre var svært skeptisk til loven, det kom til uttrykk blant annet gjennom justisminister Elisabeth Schweigaard Selmer. Så sterk var spenning mellom Borten og Selmer at lovforslaget var i ferd med å skape en regjeringsskifte i 1969 (Dahl og Bastiansen 1999, i NOU 1999:27).

Regjeringens endelige forslag var et kompromiss mellom et liberalt og et restriktivt syn på offentlighetens omfang; innsynsrett, men med en rekke innskrenkninger. Pressen reagerte igjen kritisk, og da proposisjonen kom til Stortinget i 1970 hadde presseorganisasjonene et eget møte med Justiskomiteen hvor de foreslo liberaliserende endringer. I den innstilling Justiskomiteen fremmet, fikk pressen stort gjennomslag for sine ønsker. Odelstinget gikk derimot tilbake på flere av Justiskomiteens forslag, og flere av de innskrenkninger som opprinnelig var foreslått – men fjernet av komiteen etter pressens krav – ble foreslått på nytt og inntatt i loven. Den lov som Stortinget vedtok 19. juni 1970 var altså et kompromiss.

5.2.1 Fra gammel til ny lov

"Offentlighetsloven er i praksis en lov om rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter, så langt forvaltningen ikke opplever dette som problematisk" (Bernt 1996, i Jensen og Sjøe (red.) 2009:33).

Fra 2004 er offentlighetsprinsippet fastlagt i Grunnloven § 100, femte avsnitt: "Enhver har Ret til Innsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i retsmøder og folkevalgte Organer". Allmenn innsynsrett i dokumenter og rett til å overvære møter er det prinsipielle utgangspunkt. Bruk av taushetsplikt, adgang til å unnta dokumenter eller til å lukke dører er unntak fra hovedregelen om åpenhet. Slike unntak kan bare brukes når de er hjemlet i lov (Øy 2009, i Jensen og Sjøe (red.) 2009:33).

Åpenhet i samfunnet har mange formål, men det viktigste er at det skal hindre skjult maktbruk og misbruk, og skape mest mulig like forutsetninger for utveksling av informasjon og debatt i et demokrati. I offentleglova⁴ er formålet med loven uttrykt i en egen formålsparagraf som understreker at åpenhet står sentralt. Dette skal styrke informasjonsfrihet og demokratisk deltakelse, rettssikkerhet for den enkelte, tilliten til det offentlige apparat og allmennhetens kontroll med maktapparatet.

Lovens virkeområde bestemmer hvor den gjelder, og kort sagt gjelder den over alt i norsk forvaltning. Dette inkluderer virksomheter som drives av staten, fylkene og kommunene. I Montesquieus maktfordelingsmodell er dette *den utøvende makt*, og der gjelder loven fullt ut. I den lovgivende makt – Stortinget – gjelder loven ikke, men Stortinget har selv gitt egne regler her. Ei heller i den tredje statsmakt – *den dømmende makt* – gjelder loven (Øy 2009, i Jensen og Sjøe (red.) 2009:37). Alle har innsynsrett i norske offentlige virksomheter, "enten de kommer fra russisk eller amerikansk etterretningstjeneste, fra Paven eller fra Latin-Amerika (...)" (Øy 2009, i Jensen og Sjøe (red.) 2009:38).

Nær halvparten av lovens 33 paragrafer gjelder unntak fra innsynsretten. Det er to hovedtyper av unntak:

⁴ Loven er forfattet på nynorsk, det fulle offisielle navn er "Lov om rett til innsyn i offentlig verksemd". Jeg bruker imidlertid "offentlighetsloven" også om 2006-loven i denne oppgaven.

1. Den mest kategoriske unntaksformen er opplysninger som er vernet av lovbestemt taushetsplikt. Alle organ vil ha plikt under straffeansvar til å hindre at slike opplysninger kommer ut. Det er en forutsetning av taushetsplikten er fastlagt i lov eller i forskrift med hjemmel i lov.
2. Den andre typen unntak er unntaksadgang. Det er såkalte ”kan-bestemmelser”, der organet har hjemmel for å holde opplysningene eller dokumentet helt eller delvis tilbake. Det skal fremgå av den enkelte unntaksregel om det er en opplysning eller et dokument som er ”unntaksenhet” i det aktuelle tilfellet. Etter bestemmelser om adgang til unntak (§§ 14-27) er det ikke plikt til å gjøre unntak, og det er underforstått at det bør gis merinnsyn når det ikke er saklig grunn til å holde informasjonen hemmelig (Øy 2009, i Jensen og Sjøe (red.) 2009:39).

Offentlighetsloven av 2006 har en del betydelige forskjeller fra offentlighetsloven av 1970. Den nye loven er betydelig lengre enn den forrige, både i antall paragrafer, antall ord og antall tegn. Hensikten har vært å gjøre loven så presis som mulig, og overlate minst mulig til forvaltningens skjønn. Likevel betyr det at loven nok er mindre tilgjengelig på noen områder, og kanskje særlig når lovens generelle vendinger skal anvendes på det konkrete, praktiske plan (Øy 2009, i Jensen og Sjøe (red.) 2009:40).

Nils E. Øy, blant annet leder av institutt for journalistikk fram til 1996, Høgskoledosent II ved Høgskulen i Volda og Generalsekretær i Norsk Redaktørforening, peker på 23 viktige endringer i den nye loven i forhold til den gamle (Øy 2009, i Jensen og Sjøe (red.) 2009:41-44). I det følgende vil jeg fokusere på et utvalg endringer, da disse er relevante for min problemstilling. Loven i sin helhet finnes i vedlegg D.

1. Paragrafen om unntak for opplysninger underlagt taushetsplikt (§ 13) er omredigert, slik at den også gir unntaksadgang for tilsvarende opplysninger i virksomheter som kommer inn under loven etter utvidelsen av virkeområdet, selv om virksomheten ikke er underlagt den aktuelle lovbestemte taushetsplikt. Samtidig er retten til å be om samtykke fra den som skal vernes av taushetsplikten, noe forbedret og innarbeidet i selve paragrafen.

2. Loven forbyr forskjellbehandling ved utlevering av informasjon (§ 6) og at bruken av offentlig informasjon som hovedregel er fri (§ 7). Bruk er bare begrenset av annen lovgivning og eventuelle tredjemanns rettigheter (for eksempel opphavsrett).
3. Den nye loven pålegger departementene å informere eventuelle klagere om at retten til å klage til Sivilombudsmannen faller bort dersom klagen behandles av Kongen i statsråd (§ 32).
4. § 20 om Utenrikspolitiske interesser og § 21 om Forsvars- og sikkerhetsinteresser har særlige skadekrav. § 20 er en ny paragraf siden 1970-loven, og tar for seg unntak av hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser. Unntak må være påkrevd av hensyn til disse interessene under nærmere bestemte forutsetninger, som er listet opp i bokstavene a til c. Unntaksadgangen er mer konkretisert enn i 1970-loven, og når unntak er påkrevd skal det forstås slik at det er en nokså klar risiko for at landets utenrikspolitiske interesser kan bli skadelidende dersom opplysningene blir kjent. Det er for eksempel ikke nok at innsyn kan føre til kritikk.

Vanskeligere er det å forholde seg til den vide fullmakten som er gitt i tredje avsnitt. Etter denne hjemmelen kan opplysninger unntas også i andre tilfeller enn de som er nevnt ellers i paragrafen, dersom det er påkrevd av ”særlig tungtveiende utenrikspolitiske interesser”. I merknaden til bestemmelsen kaller Justisdepartementet det imidlertid en ”svært snever” unntaksadgang, slik at unntaksadgangen bare skal brukes i meget spesielle tilfeller (Øy 2009, i Jensen og Sjøe (red.) 2009:62). Det er nevnt at opplysninger utarbeidet av norske myndigheter med svært kritiske opplysninger eller vurderinger av et annet land eller internasjonal organisasjon, kan være eksempel på opplysninger som kan unntas etter tredje avsnitt. I noen tilfeller kan opplysninger og dokumenter som berører forhold til andre makter og internasjonale organisasjoner, for eksempel NATO, være gradert etter sikkerhetsloven § 11. Opplysningene vil dermed bli unntatt etter offentlighetsloven § 13, med henvisning til gradering og taushetsplikt.

Av § 21 følger det at unntak må være påkrevd av nasjonale sikkerhetshensyn og landets forsvar, i den forstand at det må være en forholdsvis klar risiko for skade dersom opplysningene gjøres kjent. Det er forutsatt at unntaket for øvrig skal ha samme innhold som etter 1970-loven. I 1970-loven viser i § 6 *Unntak på grunn av dokumentets innhold* til at ”dokument som inneholder

opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner kan unntas fra offentlighet”. Vernet av forsvarsinteressene omfatter også landets sivilforsvar og etterretningstjenesten, mens vern av nasjonale sikkerhetshensyn vil omfatte opplysninger som kan skade virksomheten til politiet – herunder overvåkningstjenesten – og den sivile beredskap. Også her vil det i noen tilfeller være opplysninger og dokumenter som gjelder landets forsvar eller nasjonale sikkerhetshensyn som er gradert etter sikkerhetsloven § 11, og dermed bli unntatt etter offentlighetsloven § 13.

5.3 Overvåkning

Jeg finner det hensiktsmessig å gi en kort, historisk redegjørelse for hemmelighold under den kalde krigen. Problemstillingene knyttet til spionasje og etterretningsvirksomhet er trolig av mindre interesse ut fra et ytringsfrihetssynspunkt fordi overlevering av hemmelige opplysninger til fienden neppe dekkes av begrunnelsene for ytringsfrihet. Dog kan man for det første vanskelig forstå vår sikkerhetspolitiske situasjon i dag uten å ta historien med i betraktningen. For det andre vil den realpolitiske spenningen under den kalde krigen i stor grad forklare de beslutninger som ble fattet. Og for det tredje finner jeg det hensiktsmessig å inkludere denne historiske oversikten av i et juridisk rammeverk; offentlighetslovens trange fødsel og sikkerhetslovens utarbeidelse vil utvilsomt ha tilknytning til overvåkning og de hemmelige tjenestene.

Det ble i det første tiåret etter krigen utkjempet en svært hard politisk kamp mellom kommunister og sosialdemokrater, mellom NKP og Arbeiderpartiet, med arbeidsplassene og fagbevegelsen som de viktigste arenaene. Statsminister Gerhardsen oppfordret til åpen politisk kamp, men ifølge Trond Bergh (Bergh 1999, i Prebensen og Skarland (red.) 1999:83-84) var samtidig informasjonen fra både overvåkningstjenesten og etterretningstjenesten en del av bakgrunnen for at Gerhardsen trakk sine drastiske konklusjoner i 1948, da han fastslo at NKP var den største nasjonale trusselen mot norsk demokrati og selvstendighet (ibid.). Masseregistreringen av norske kommunister må altså forstås på en slik politisk bakgrunn. Både overvåkningstjenesten - og i en periode også etterretningstjenesten - fulgte aktivt og samtykkende opp. Men ved siden av de klare politiske signaler fra regjeringen, som fikk bred oppslutning i Stortinget, kom det nye forpliktende internasjonale sikkerhets- og forsvarssamarbeidet til å sette rammer for hvordan de

hemmelige tjenestene definerte sine oppgaver. NATO-medlemskapet ble for Norge en hurtigvirkende skole i sikkerhetsarbeid, og NATOs egne minimumskriterier for personkontroll i slike sammenhenger ble retningsgivende for den norske sikkerhetstjenesten. Forsvaret var tidlig ute, hvor naturlig nok også omfanget av kontroll og siling, der politiske holdninger inngikk som et sentralt kriterium, var størst. Det gir en bakgrunn for at Etterretningsstaben noen år før overvåkningstjenestens eget apparat var skikkelig utbygd, drev sin egen kommunistregistrering. Forsvarets behov og hensynet til landets alliansesamarbeid var helt fram til 1990-tallet de kanskje viktigste drivkreftene bak den brede registreringen av de politiske ytterfløyene.

Overvåkningspolitiet etablerte kontakter i og innledet til dels omfattende og langvarige samarbeider med høyst ulike deler av norsk samfunnsliv. Med svært få unntak, ble kontakten og tiltakene møtt med stor samarbeidsvilje og forståelse:

”[Den] brede oppslutningen i ulike lag av befolkningen, som i disse årene nærmest tok form av en nasjonal dugnad for landets sikkerhet, var en avgjørende forutsetning for at en så liten tjeneste som det norske overvåkningspolitiet kunne utføre sine oppgaver. (...) Situasjonen ble opplevd som så alvorlig at hensynet til sikkerheten måtte veie tyngst, også når det kolliderte med andre viktige prinsipper. Tvilen måtte komme sikkerheten til gode” (Bergh 1999, i Prebensen og Skarland (red.) 1999:85-86).

Samarbeidet hadde mange sider. Det kunne være rettet både mot nordmenn og utlendinger, ordinær politisk og faglig virksomhet eller mer uvanlige aktiviteter. Først og fremst gikk informasjonsstrømmen fra miljøene i Arbeiderpartiet og fagbevegelsen til de hemmelige tjenestene; det var de hemmelige tjenestenes behov som skulle dekkes. Samtidig fant disse tjenestene og deres politiske samarbeidspartnere hverandre i en felles interesse, hvor hensynet til rikets sikkerhet og de partipolitiske hensyn i stor grad falt sammen. Det synes således klart at overvåkningstjenesten i noen utstrekning så det som sin oppgave å bidra til å svekke oppslutningen om kommunistene (Bergh 1999, i Prebensen og Skarland (red.) 1999:87). Statsministeren hadde jo selv definert masseoppslutningen om NKP som den fremste innenrikstrusselen mot rikets sikkerhet.

Mot en slik bakgrunn må et samarbeid med kommunistenes fremste motstandere ha fortonet seg som et naturlig valg for de organer som hadde ansvaret for rikets indre sikkerhet. Men for at slikt samarbeid skulle fungere, ble det sett som nødvendig å gi samarbeidspartnerne adgang til

opplysninger som kunne brukes i den politiske kampen. Innen rammene av dette samarbeidet synes overvåkningstjenesten i store trekk å ha hatt styring og kontroll, men å ha tillatt, med overvåkningssjefens godkjenning, en meget bred informasjonsstrøm fra tjenesten til kontaktene i arbeiderbevegelsen. Skriftlig, gradert materiale ble et ikke uvesentlig del av denne informasjonsstrømmen. Slikt kunne også forekomme i annet samarbeid overvåkningstjenesten var involvert i, og pressen viste seg også å være lojale overfor de hemmelige tjenestene:

"En annen svært viktig samarbeidspartner som bør nevnes spesielt, var pressen. Den var, med få unntak og stort sett uavhengig av partipolitisk tilknytning, en velvillig og aktiv medspiller for overvåkingspolitiet, ikke minst i de dramatiske årene rundt 1950" (Bergh 1999, i Prebensen og Skarland (red.) 1999:86).

5.3.1 Et mer komplisert trusselbilde

Overvåkningstjenesten gjennomgikk under den kalde krigen til dels store forandringer både når det gjaldt bemanning, trusseloppfatninger, arbeidsprioriteringer, samarbeidsmønstre og metodebruk. Det første tiåret etter 1945 var preget av oppbyggingen av et bredt anlagt overvåkningssystem under et ekstremt hemmelighold, elimineringen av private, militære og utenlandske konkurrenter og konsentrasjonen om kommunisttrusselen. I de neste 20 årene – storhetstiden - ble trusselbildet blant annet som følge av den internasjonale avspenningen, NKPs kraftige tilbakegang og framveksten av nye partier på venstresiden, mer uoversiktlig.

Oppmerksomheten ble, ved siden av det overvåkingspolitiet oppfattet som kommunisme i vid forstand, stadig mer konsentrert om elitemiljøer og tverrpolitiske organisasjoner som østlige etterretningsoffiserer søkte å influere. Politiets Overvåkningstjeneste (POT) hadde i denne perioden betydelige ambisjoner og manøvreringsfriheten, likeså betydelig dristigheten i valg av metoder. Selv om det på 1960- og 70-tallet ble lagt større vekt på styring og legalitet, var kontroll og kritikk av virksomheten fortsatt sterkt begrenset (Bergh 1999, i Prebensen og Skarland (red.) 1999:89).

På 1970-tallet ble de spesielle forbindelsene mellom overvåkningstjenesten og Arbeiderpartiet/LO avviklet. Trusselbildet ble imidlertid ytterligere komplisert ved framveksten av internasjonal terrorisme og nye venstre- og høyreekstreme grupperinger. Særlig bredt ble kartleggingen av ml-bevegelsen, lagt an. Fra sist på 1970-tallet, men særlig etter 1985, ble imidlertid ml-trusselen nedtonet og arbeidet med venstreekstreme sterkt nedprioritert, og det fikk umiddelbare følger både for personkontrollen og interneringssystemet. Nettopp i denne

egeninitierte omstillingen økte paradoksalt den politiske kritikken. Men først da den kalde krigen var endelig avviklet kom de politiske stormkastene, de refsende granskningsrapportene, den strikte parlamentarisk kontrollen og de vidtgående reformkravene (Bergh 1999, i Prebensen og Skarland (red.) 1999:89-90).

De kollektive samarbeidsorganisasjonene assisterte og satte rammer for norsk overvåknings- og sikkerhetstjeneste. NATO Security Committee fastla alt i 1955 minimumsstandarder som også ble gjeldende for den norske sikkerhetstjenesten. Det overvåkningsmessige samarbeidet i NATO Special Committee var av langt mer begrenset betydning. Informasjonsutvekslingen her gav imidlertid overvåkningsledelsen bakgrunnskunnskaper og opplysninger om de internasjonale strømninger på overvåkningsfeltet, slik at kursen eventuelt kunne korrigeres. Det var også hensiktsmessig for overvåkningsledelsen å kunne vise til allierte tiltak og tilrådinger for å kunne få gjennomslag overfor de politiske myndighetene.

5.3.2 En demokratisk tradisjon?

I et langt kronologisk og komparativt perspektiv kan Norge betraktes som et demokratisk foregangsland. Virksomheten til den norske overvåkningstjenesten kan vanskelig plasseres som en søyle innenfor dette demokratiske og rettsstatlige hovedmønstret. Særlig i etableringsfasen og i storhetstiden foregikk lovstridige og irregulære handlinger, demokratiske prinsipper og individets rettsvern ble i visse henseender tilsidesatt. Overvåkningstjenesten ble med andre ord, til dels med politisk velsignelse, fristet til å ta "innersvinger" (Bergh 1999, i Prebensen og Skarland (red.) 1999:92)

Selv om det kan diskuteres hvor hovedansvaret skal legges, på de politiske myndighetene eller på fagetatene, er det ifølge historiker Bergh åpenbart at den politiske kritikken og tillitstapet som overvåknings- og sikkerhetstjenesten møtte på 1990-tallet til dels var selvforskyldt. Det gjelder særlig for den lovstridige og opplagt tvilsomme metodebruken og den irregulære innblanding i ordinære, demokratiske prosesser. Hovedproblemet lå likevel på det politiske plan. Det norske politiske systemet klarte ikke å utvikle tilfredsstillende styrings-, kommunikasjons- og kontrollordninger i forhold til overvåknings- og sikkerhetstjenesten. De administrative ordningene ble både for uformelle, uklare og usystematiske, og instruksene for lite presise. Det meste skulle foregå med stor diskresjon (Bergh 1999, i Prebensen og Skarland (red.) 1999:93).

De politiske signalene og beslutningene ble dermed svært generelle og ofte ikke offentlig kjent. Dukkete kritiske spørsmål dukket opp, kunne både politikere og overvåkningssjefer bli fristet til å pynte på fasaden. I tillegg ble de lover og instrukser som faktisk ble gitt, ikke alltid grundig nok fulgt opp. Først i 1972 ble et regjeringsoppnevnt kontrollorgan for overvåknings- og sikkerhetstjenesten opprettet, det vil si langt senere enn i de fleste andre vestlige land. Først så sent som i 1994 ble et parlamentarisk kontrollutvalg etablert. Endelig bidro den mangelfulle samfunnskommunikasjonen både til å begrense offentlighetens kunnskaper om overvåkningstjenestens virksomhet samt til å gi næring til myter og uberettiget kritikk.

For å kunne vurdere norsk overvåknings- og sikkerhetstjeneste opp mot rettsstatlige og demokratiske idealer, er det naturlig å sammenligne den med sine broderorganisasjoner. Trond Bergh (1999) finner at så langt det ut fra tilgjengelige kilder er mulig å sammenligne norsk overvåknings- og sikkerhetstjeneste med andre land, så må den plasseres blant de moderate eller liberale. Sammenligningsgrunnlaget er i alle fall for det første tiåret etter etableringen så vidt fyldig at det gir grunnlag for å trekke en slik konklusjon for overvåknings- og beredskapstiltakene overfor kommunistpartiet. For å forstå norsk overvåkningstjeneste - også de påviste ulovlighetene og de demokratiske uregelmessighetene - er det nødvendig å trekke inn at den i en viss utstrekning fant å måtte tilpasse seg vestlig "bordskikk" og at den stod overfor en kynisk motpart.

Det var gjennom store deler av den kalde krigen en utbredt oppfatning både på regjerings- og stortingshold at mange sider ved de hemmelige tjenester egentlig ikke tålte dagens lys. Den allmenne internasjonale vektleggingen av hemmelighold i de første tiårene etter 1945 er trolig noe av årsaken. Samtidig skilte Norge seg ut fra en rekke vestlige land hvor kampen og tiltakene mot kommunister og andre mulige femtekolonnister foregikk for full offentlighet - med åpne høringer, utvetydige og detaljerte lovvedtak, omfattende lojalitetsprosedyrer og klart tilkjennegitte yrkesforbud. Først og fremst synes de ansvarlige regjeringspolitikere å ha vært bekymret for at Stortinget, så langt det ble en åpen debatt, ville kreve en strammere praksis (Bergh 1999, i Prebensen og Skarland (red.) 1999:95). Som en følge av det utstrakte hemmeligholdet, de mangelfulle retningslinjene og den lenge svært begrensede parlamentariske kontrollen, ble dermed den norske handteringen av overvåknings- og sikkerhetstjeneste på vesentlige punkter mer udemokratisk enn i en rekke vestlige samarbeidsland. Dermed oppstod

den paradoksale situasjon at det høyt utviklede norske demokratiet ikke riktig våget å legge overvåknings- og sikkerhetstjenestens virksomhet fram for offentligheten.

Da den kalde krigen var over og en yngre politikergenerasjon satt i de fleste maktposisjoner, ble andre og mer demokratiske styringsprinsipper lagt til grunn for overvåknings- og sikkerhetstjenesten. Samtidig ble det lettere å stille den til regnskap og å vektlegge på en helt annen måte enn tidligere hensynet både til åpenhet og individets rettsvern. Men enda er det uavklart hvor langt den politiske styringen og kontrollen skal føres. Hvor går for eksempel skjæringspunktet mellom demokratiets krav og effektiv virksomhet? Få vil i dag, med eksempler både fra Norge og andre land, være uenig med Per Borten som i 1977 hevdet "at det har lett for å utvikle seg en egen arbeidsetikk i slike tjenester. Derfor er det nødvendig med klare regler" (Bergh 1999, i Prebensen og Skarland (red.) 1999:96). Det kan imidlertid legges til, som ekspedisjonssjef ved Statsministerens kontor, Andreas Andersen, gjorde i et tilbakeblikk på bakgrunn av atskillige års erfaring med de hemmelige tjenester, at det på grunn av deres egenart verken vil være mulig eller ønskelig å føre fullkommen kontroll. For å oppnå spesielle opplysninger eller resultater ville disse tjenester fra tid til annen bli fristet til å bevege seg "inn i et ingenmannsland utenfor lov og rett" (ibid.). Dilemmaet var om tjenestene i et slikt tilfelle skulle innhente politisk samtykke eller "handle for egen regning og risiko." Slik Andersen så det, måtte en viss handlefrihet tolereres. I siste instans ville likevel ledelsens omdømme og lojalitet bli avgjørende. Mangelfull styring kan altså anspore til dristige og politisk høyst kontroversielle handlinger, mens for mye styring kan resultere i overdreven forsiktighet og handlingslammelse, muligens også med redusert tillit hos hjemlige kontakter og samarbeidende tjenester. En perfekt styringsmodell for de hemmelige tjenestene er vanskelig å finne.

5.3.3 Liste-saken, Gleditsch/Wilkes-saken og Ikkevold-saken

I løpet av 1970- og begynnelsen av 1980-årene behandlet rettsvesenet tre saker som aktualiserte viktige spørsmål om ytringsfrihet og rikets sikkerhet i fredstid: Liste-saken, Gleditsch/Wilkes-saken og Ikkevold-saken. I sakene var det sentrale spørsmål knyttet til pressens og forskeres mulighet for straffritt å motta eller samle inn og offentliggjøre opplysninger av betydning for rikets sikkerhet:

a) I Listesaken hadde en person samlet inn materiale om og utarbeidet lister over ansatte i overvåknings-, etterretnings- og sikkerhetstjenesten. Materialet ble overlevert til to journalister.

Journalistene ble dømt for overtredelse av straffeloven § 91 for å ha mottatt materialet. Deres anførsel om at det av hensyn til pressens mulighet for å utøve samfunnskritikk og samfunnskontroll, ikke kunne anses rettsstridig å motta og gjennomgå slike opplysninger, ble ikke akseptert.

b) Gleditsch/Wilkes-saken dreide seg om to fredsforskeres innsamling av opplysninger fra åpne kilder og senere sammenstilling av dem til et helhetsbilde som utgjorde en hemmelighet. Dette ble publisert, og de to forskerne ble dømt for overtredelse av straffeloven §§ 90 og 91 – den såkalte puslespilledoktrinen.

c) I Ikkevold-saken ble journalistene frifunnet for å ha samlet inn og offentliggjort opplysninger om et lytteanlegg for ubåter på Andøya fordi ”opplysningene om landstasjonen må anses å ha ligget så åpne at man ikke kan si at artikkelen åpenbarte noen hemmelighet”.

Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27 6.3.2.3.1) gjennomgår avgjørelsene og konkluderer med at pressens og forskeres kontrolloppgave også bør kunne utøves på området for rikets sikkerhet, der samfunnets øvrige kontrollmuligheter tradisjonelt har vist seg å være nokså svake. Dette tilsier et utvidet vern mot strafforfølgning. Puslespilledoktrinen er etter kommisjonens oppfatning diskutabel av flere grunner. Det er klart at slik virksomhet i sin alminnelighet ikke avviker nevneverdig fra pressens normale fremgangsmåte ved undersøkelser som tar sikte på å avdekke kritikkverdige forhold, og som i utgangspunktet er legitim og ønskelig. Det synes da nødvendig å akseptere at slik innsamling og analyse kan skje uten risiko for strafforfølgning. Kommisjonen skiller mellom innsamling og mottak av opplysninger som skjer med aktverdig grunn, for eksempel som et ledd i pressens kontrollfunksjon, og avsløring av slike opplysninger. Avsløring av hemmeligheter som gjelder grunnleggende nasjonale interesser, bør normalt ikke kunne skje straffritt (NOU 2003:18 2.3.4).

5.4 Sikkerhetsloven

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) av 20. mars 1998 nr. 10 regulerer utøvelsen av forebyggende sikkerhetstjeneste i Norge. Loven har til formål å legge til rette for å motvirke trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, men skal samtidig bidra til å ivareta den enkeltes rettssikkerhet og gi grunnlag for kontroll med forebyggende sikkerhetstjeneste. Sikkerhetsloven er utformet med

tanke på å motvirke sikkerhetstruende virksomhet, og det skal forstås som forberedelse til, forsøk på og gjennomføring av spionasje, sabotasje eller terrorhandlinger, samt medvirkning til slik virksomhet. Loven i sin helhet er vedlagt som Vedlegg E.

Et annet grunnleggende begrep er sikkerhetstruende hendelser. Dette inkluderer a) sikkerhetstruende virksomhet b) kompromittering av skjermingsverdig informasjon og c) grove sikkerhetsbrudd. Sikkerhetstruende hendelser skal dermed forstås videre enn sikkerhetstruende virksomhet.

Som nevnt i teorikapittelet, er sikkerhetsbegrepet et teoretisk komplisert begrep å beskrive. Det mest fundamentale med sikkerhet er forutsetningen om at man har noe – en verdi – som man ønsker å beskytte. Forebyggende sikkerhetsarbeid bygger på følgende forutsetninger:

1. En rasjonelt tenkende aktør som gjennomfører sikkerhetsmessige vurderinger;
2. En verdi eller flere verdier som aktøren ønsker ivaretatt eller opprettholdt, ut fra tanken om at det er skadelig dersom verdiene blir redusert eller tapt;
3. En antatt intern eller ekstern trussel eller trusselaktør;
4. Kunnskap om verdienes sårbarhet/motstandsdyktighet;
5. Gjennomførbare tiltak for å avverge trusselen eller håndtere konsekvensene dersom den inntreffer, slik at skade ikke oppstår eller at den i hvert fall reduseres så mye som mulig;
6. Rammefaktorer som vil fremme eller hemme aktørens evne eller vilje til å gjennomføre tiltak.

Siden verdien ligger i å unngå skade, omtales ofte verdien som *skadepotensialet* i en sikkerhetsfaglig sammenheng. I sikkerhets- og risikotenkning omtales verdien også som mulig *konsekvens* av at sikkerhetstrusler utløses. Sikkerhetsmessig verdi er altså identisk med skadepotensialet som i sin tur er identisk med den sikkerhetsmessige konsekvens.

En fundamental tanke innen forebyggende sikkerhetsarbeid er at ikke alt er like vesentlig å beskytte. Dette innebærer at man må utvikle systemer for ikke bare å kunne identifisere hva som har sikkerhetsmessig verdi, men også kunne klassifisere det i forhold til andre sammenlignbare verdier. Denne klassifiseringsprosessen er en utfordring så vel å utvikle som å etterleve når

konkrete verdier skal klassifiseres. Man kan si populært at den største utfordringen ikke ligger i å finne ut hvilke epler som er mest ettertraktet og verdifulle, men å finne ut hvor ettertraktet og verdifullt et eple er i forhold til en pære. En kartlegging og klassifisering av verdiforhold vil være den første dimensjonen i det totale sikkerhetsbildet (NSM 2005:4-5).

I innledningen til Nasjonal Sikkerhetsmyndighets (NSM) veiledning i verdivurdering, heter det at det er et grunnleggende prinsipp i vårt demokrati å tilstrebe mest mulig åpenhet i forvaltningen, men at det til enhver tid vil være informasjon og objekter som er sensitive og derav har et beskyttelsesbehov.

” Dette er informasjon og objekter som er så viktige av hensyn til rikets sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser at de må skjermes. Forebyggende sikkerhet dreier seg i videste forstand om å ta vare på våre verdier og styresett ” (NSM 2005:1).

Dette gir igjen et bildet av det jeg antar kan være et motsetningsforhold mellom verdien sikkerhet og verdien ytringsfrihet. Begrepet verdivurdering er ikke definert i sikkerhetsloven, og benyttes heller ikke i lovtekst eller eksisterende forskrifter. En verdivurdering i forhold til sikkerhetsloven defineres av NSM som:

”En analyse som har til hensikt å identifisere hvilke objekter og hvilken type informasjon som er så viktige av hensyn til rikets sikkerhet og vitale nasjonale sikkerhetsinteresser at de må skjermes. Utgangspunktet er en systematisk tankegang om hvilke skadefølger det vil kunne få dersom informasjonen eller objektene rammes av sikkerhetstruende hendelser. Identifisert skjermingsverdig informasjon må defineres inn i riktig graderingsnivå ” (NSM 2005:5).

Den forebyggende sikkerhetstjeneste skal i henhold til sikkerhetsloven redusere sårbarheten til informasjon og objekter som har betydning for rikets sikkerhet og selvstendighet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er ikke umiddelbart enkelt å fastslå hva som ligger i dette.

5.4.1 Straffeloven

Straffelovkommisjonen utredet og drøftet i 2003 (NOU 2003:18, 3.2.1.3) det nærmere innhold av begrepet rikets sikkerhet. Begrepet er benyttet i flere straffebud i straffeloven kapittel 8, nærmere bestemt §§ 90, 93 og 97b. I tillegg er begrepet av betydning for rekkevidden av straffeloven §§ 91 og 94. Det nærmere innhold av ”rikets sikkerhet” er ikke helt avklart, og det behøver ikke nødvendigvis ha den samme betydning i samtlige bestemmelser.

Straffeloven § 90 rammer den som rettsstridig bevirker eller medvirker til at noe åpenbares som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet. Tidligere var det et vilkår at åpenbaringen gjaldt opplysninger som burde holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet "ligeoverfor anden stat". Vilkåret innebar blant annet at straffebudet ikke rammet opplysninger som burde holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet i forhold til andre enn stater, eksempelvis terroristgrupper og ekstremistiske organisasjoner. Ved lovendring 3. desember 1999 nr. 82 ble sistnevnte begrensning fjernet. Etter gjeldende rett er det uten betydning overfor hvem opplysningene bør holdes hemmelig. En konsekvens av lovendringen synes å være at begrepet "rikets sikkerhet" ikke lenger er begrenset til rikets ytre sikkerhet (NOU 2003:18 3.2.1.3).

Straffelovkommisjonen tok utgangspunkt i Ytringsfrietskommisjonens utredning for diskusjonen om ytringsfrihet og rikets sikkerhet, og sluttet seg til Ytringsfrietskommisjonens generelle synspunkter:

"Ytringsfrihet oppfattes som et grunnleggende rettsstatlig prinsipp og en avgjørende forutsetning for den politiske frihet og demokratiet i det hele. Ytringsfrihet har en vesentlig side mot den kontroll av offentlig og privat maktutøvelse som først og fremst utøves av massemedier. Likevel er det akseptert at ytringsfriheten må tåle begrensninger ut fra motstående private og offentlige interesser. Ethvert samfunn vil i hvert fall forby avsløring av opplysninger som utsetter rettsstaten og demokratiet for fare av betydning" (NOU 2003:18 2.3.4).

5.5 Høringsrunden til sikkerhetsloven

En verddivurdering skal også gjøres i forhold til hvilken grad "vitale nasjonale sikkerhetsinteresser" kan bli skadelidende. Dette begrepet ble først introdusert da sikkerhetsloven ble vedtatt 20.mars 1998. Det var en intensjon om å unngå den tidligere skjønsmessige formuleringen om å gradere "opplysninger av sikkerhetsmessig verdi" som lå til grunn for dette. I lovens forarbeider heter det:

"For det første må fremheves at opplysningene må være knyttet til rikets sikkerhetsmessige interesser. I ordet 'vitale' ligger videre en forutsetning om at det må dreie seg om helt essensielle og samfunnsviktige sikkerhetsinteresser. Det må legges til grunn at slike opplysninger etter dagens regler som den klare hovedregel vil kunne eller skal unntas fra offentlighet etter offentlighetslovens unntaksbestemmelser. Begrepet er likevel foreslått for å indikere at det kan være grunn til å skjerme informasjon etter loven, selv om informasjonen ikke har direkte sammenheng med rikets territoriale sikkerhet" (Ot.prp. 49:1996-1997 7.2.2).

Videre påpekes det at Norges internasjonale forpliktelser er sterkt gjeldende:

"En annen grunn til å medta begrepet er hensynet til situasjoner hvor norske vitale sikkerhetsinteresser gjør seg gjeldende i utlandet, eksempelvis hensynet til å forebygge alvorlige trusler mot sikkerheten til norske styrker som deltar i internasjonale fredsoperasjoner, hvis beskyttelse neppe kan sies å berøre rikets sikkerhet. Slike opplysninger sikkerhetsgraderes og unntas dermed offentlighet også i dag. Det er grunn til å tro at dette ofte skjer gjennom en vid tolkning av begrepet rikets sikkerhet. I den grad innføringen av begrepet i det hele tatt kan sees på som en utvidelse i forhold til gjeldende regler, vil det for praktiske formål få som konsekvens at enkelte opplysninger som tidligere ble gradert etter Beskyttelsesinstruksen, i stedet skal behandles som skjermingsverdig informasjon og sikkerhetsgraderes etter det fremlagte lovforslaget" (Ot.prp. 49:1996-1997 7.2.2).

Merk her innføringen av begrepet "skjermingsverdig informasjon", som tas opp i diskusjonen under. Forarbeidene sier også:

"Teoretisk kan det kanskje tenkes opplysninger som angår vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, men som i dag vanskelig kan henføres under en av unntaksbestemmelsene i [den gamle] offentlighetsloven § 6 eller taushetsplikt i eller i medhold av annen lovgivning, selv om departementet har vanskelig for å finne et praktisk eksempel på dette. I så tilfelle taler reelle hensyn for å ha mulighet til å beskytte informasjon som kan skade vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. Og selv om sikkerhetsgradering i et slikt tilfelle vil utvide adgangen til å gjøre unntak fra offentlighet, må det bemerkes at dette vil mer enn oppveies av den innskrenkning i adgangen til å sikkerhetsgradere informasjon som lovforslaget for øvrig legger opp til. Samlet sett vil lovforslaget således ikke medføre begrensninger i allmennhetens og pressens innsynsrett etter offentlighetsloven" (Ot.prp. 49:1996-1997 7.2.2).

Et utkast til proposisjon ble 27. januar 1997 sendt på høring, med høringsfrist 24. februar 1997. Høringsfristen var altså svært kort, men samtlige høringsinstanser som uttalte seg om spørsmålet, var positive til å lovfeste hovedprinsippene innen forebyggende sikkerhetstjeneste. Imidlertid, som FD påpeker i Ot.prp.49 1996-1997 pkt. 4, var Advokatforeningen, Norsk Presseforbund (NP), Norsk Redaktørforening (NR) og Justisdepartementet kritiske til lovforslaget. Det mest oppsiktsvekkende er at Justisdepartementet faktisk fraråder regjeringen å fremme lovforslaget, fordi det er for dårlig utredet. Dette hører utvilsomt til sjeldenhetene.

I høringssvaret til Forsvarsdepartementet, skriver NP og NR i en felles uttalelse at de er kritiske til virkeområde, form og omfang av de tiltak som er foreslått i lovforslaget, og dets uklare rettssikkerhet mht å gjøre loven gjeldende for privatpersoner og privat virksomhet. NP og NR er videre "særlig opptatt av forslagets konsekvenser for offentlighet og hemmelighold. Det er neppe

uenighet om at unntak fra offentlighet, sikkerhetsgradering og taushetsplikt er praktisert til overmål i vår forvaltning i en årrekke. Behovet for å stramme inn på unntak og taushetsregler burde derfor være godt dokumentert. Vi registrerer derfor med stor forbauselse at lovforslaget går inn for utvidet unntak fra innsyn og utvidet lovbestemt taushetsplikt" (NP/NR 1997A). Denne kritikken gjentas i brev til Stortingets Forsvarskomite tre måneder senere (NP/NR 1997B).

I tillegg til en del andre innvendinger, som forståelsen av de upresise begrepene "rikets selvstendighet" og "nasjonale sikkerhetsinteresser", kritiserer NP/NR lovforslagets innføring av begrepet "skjermingsverdig informasjon" som en fellesnevner for informasjon som trenger sikring (NP/NR 1997A). Proposisjonens definisjon av dette begrepet er:

"Skjermingsverdig informasjon (§ 3 nr 7 og 8) er enhver form for opplysninger i materiell eller immateriell form, som skal merkes med sikkerhetsgrad etter reglene i § 11. Når slik informasjon er merket med sikkerhetsgrad etter reglene i § 11, betegnes informasjonen også som 'sikkerhetsgradert'. Definisjonen av skjermingsverdig informasjon tar utgangspunkt i behovet for konfidensialitetssikring. Slik skade kan også oppstå dersom informasjonen blir endret på uautorisert måte eller blir gjort utilgjengelig for autorisert bruker. Definisjonen omfatter ikke disse aspekter" (Ot.prp. 49, kap.11).

Som NP/NR (1997B) påpeker, er det altså § 11 som definerer hva som skal anses som skjermingsverdig informasjon. Men § 11 innføres nok et begrep; "av sikkerhetsmessige grunner", uten at dette er definert ytterligere.

I en artikkel i Aftenposten 19. april 1997 uttaler daværende organisasjonssekretær i Norsk Presseforbund, Arne Jensen, at "hovedproblemet er at Regjeringen griper inn og lovfester taushetsplikt på områder hvor det i dag kan praktiseres mer offentlighet. Dette bærer preg av at Forsvarsdepartementet har hatt dårlig tid, og at man ikke har hatt en god nok forståelse av offentlighetsloven" (Jensen 1997, i Aftenposten 1997A). I et tilsvarende svar på kronikkplass i samme avis 2. mai skriver Kirsti Skjerven, pressetalskvinne i Forsvarsdepartementet, blant annet:

"At skjermingsverdig informasjon, dvs. informasjon som må beskyttes av hensyn til rikets sikkerhet eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, skal sikkerhetsgraderes, følger også av gjeldende regler (Sikkerhetsinstruksen). For sikkerhetsgradert informasjon har en også i dag taushetsplikt, etter straffeloven § 121. Det er heller ikke etter dagens regler adgang til å praktisere meroffentlighet for sikkerhetsgradert informasjon. Det nye forslaget til sikkerhetslov er at strafferammen for brudd på taushetsplikten økes fra seks måneder til ett år, samtidig som det

foreslås skjerpede vilkår for hva slags informasjon som skal sikkerhetsgraderes. Begrunnelsen for dette er at for mange dokumenter sikkerhetsgraderes i dag. Lovforslaget vil medføre færre sikkerhetsgraderinger, mindre hemmelighold og utvidet tilgang til å praktisere meroffentlighet” (Skjerven 1997, i Aftenposten 1997B).

I tillegg skriver FD i ot.prp. 49 pkt. 4 ”Om høringen” at:

”Forsvarsdepartementet har (...) på flere punkter tatt hensyn til Advokatforeningens og Norsk Presseforbunds/Norsk Redaktørforenings påpekninger av upresise formuleringer. For øvrig er departementet ikke enig i at lovforslaget er uforutsigbart eller i for stor utstrekning overlater viktige rettssikkerhetsspørsmål til forskriftsregulering. Dagens sikkerhetsbestemmelser utgjør til sammen et omfattende regelverk, og det er åpenbart at detaljreglene ikke kan lovreguleres. De viktigste regler av rettssikkerhetsmessig betydning foreslås imidlertid lovfestet. På vanlig måte er det dessuten slik at motivene utfyller og presiserer lovreglene, og det er departementets oppfatning at den foreliggende proposisjon vil innebære en betydelig klargjøring og styrking av den enkeltes rettssikkerhet, samtidig som den legger opp til en vesentlig mer åpen holdning til sikkerhetstjenestens virksomhet og metodikk enn det som tidligere har vært vanlig”.

I et tilsvarende i Aftenposten 20. mai 1997 (Aftenposten 1997C) ønsker Jensen å gjøre sin argumentasjon i artikkelen 19. april (Aftenposten 1997A) noe klarere. Den daværende organisasjonssekretæren i Norsk Presseforbund skriver at:

”Dagen sikkerhetsinstruks er gitt med hjemmel i kongelig resolusjon. Det innebærer at den må vike i forhold til lover vedtatt av Stortinget. Kort fortalt betyr det at dokumenter ikke kan unntas fra offentlighet med hjemmel i Sikkerhetsinstruksen. Først med gyldig lovhjemmel for unntak kan et dokument sikkerhetsgraderes. Det foreslaget Regjeringen nå fremmer, medfører at kritikerne for sikkerhetsgradering gjøres til lov. Det betyr igjen at en rekke dokumenter som forvaltningen i dag har adgang, men ikke plikt, til å unnta fra offentlighet, nå automatisk vil bli unntatt. Det skjer med trussel om fengselsstraff i inntil ett år for den som bryter taushetsplikten. Hvem tror dette fremmer åpenhet?” (Jensen 1997, i Aftenposten 1997C).

Justisdepartementet (JD) skrev i sitt høringssvar til Forsvarsdepartementet at det foreliggende utkastet ikke innebar noen tilfredsstillende regulering. JD stilte først spørsmålet om det er

hensiktsmessig å fremme en odelstingsproposisjon om sikkerhetstjenesten der det ikke er tatt hensyn til Stortingets behandling av Lund-kommisjonens⁵ rapport:

”Utkastet til proposisjon omfatter områder som i stor utstrekning er behandlet av Lund-kommisjonen. Man må forvente at Stortinget i sin behandling av Lund-rapporten vil gå grundig inn på disse områdene. Det er naturlig å anta at Stortinget i denne forbindelse i betydelig grad vil utforme premisser for sikkerhetstjenestens virksomhet i fremtiden. Slike premisser må få betydning for utformingen av en lov om sikkerhetstjenesten” (JD 1997).

I tillegg til å påpeke andre forhold som JD finner kritikkverdige, setter JD fokus på det jeg har valgt å kalle motsetningsforholdet mellom offentlighetsloven og sikkerhetsloven, som også var påpekt av NP/NR over. Begrepet skjermingsverdig informasjon står igjen sentralt:

”Utkastets begrep, skjermingsverdig informasjon, vil (...) bli avgjørende i forhold til offentlighetsloven og erstatte de kriterier for adgangen til å gjøre unntak som følger av [den gamle] offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. (...) Det ville utvilsomt innebære en forenkling med et felles kriterium for unntak fra offentlighet, sikkerhetsgradering og straffesanksjonert taushetsplikt. Vi ser imidlertid en betydelig fare for at en slik ordning vil føre til økt hemmelighold (...), og gjør oppmerksom på at lovutkastet her berører spørsmål som i høy grad faller innenfor Ytringsfrihetskommisjonens mandat” (JD 1997).

Dog skriver FD i ot.prp. 49 pkt. 4 at departementet i nært samarbeid med JD har foretatt enkelte materielle endringer og forbedringer i lovteksten og motivene, basert på tilbakemeldingene.

Ytringsfrihetskommisjonen erkjenner i sin utredning at det kan finnes situasjoner der ytringer må kunne forbys av hensyn til rikets indre og ytre sikkerhet. Dette vil først og fremst gjelde ytringer i form av faktiske opplysninger, men kan unntaksvis også gjelde meninger. Kommisjonen påpeker, som jeg har vært inne på, at det vil være langt vanskeligere å formulere nettopp de vilkår som må være oppfylt for at slike begrensninger skal være legitime og akseptable. Vilkårene må utformes slik at adgangen til å vedta begrensninger ikke blir så skjønnsmessig og vid at den kan misbrukes politisk, det vil si brukes til et annet formål enn å verne rikets sikkerhet. Et godt svar kan bare gis

⁵ Lund-rapporten (full tittel: «Dokument nr. 15 (1995-96) - Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere») ble utarbeidet av den såkalte *Lund-kommisjonen*, ledet av høyesterettsdommer Ketil Lund. Rapporten avslørte en omfattende overvåking av norske borgere overvåkningstjenesten anså for å representere en trussel mot rikets sikkerhet under den kalde krigen. Den kritiserte flere forhold knyttet til de hemmelige tjenestene.

etter en nærmere analyse av den enkelte begrensning, hensynene bak begrensningen og hvor alvorlig begrensningen griper inn i og forstyrrer de tre prosesser ytringsfriheten verner. Dermed vil det, som jeg har argumentert for, være fare for misbruk av hemmelighold (jmf. Sagar 2007).

5.6 Taushetsplikt

Et ansettelsesforhold reiser særlige ytringsfrihetsspørsmål fordi arbeidsgiver – innenfor visse rammer – har krav på den ansattes lojalitet. For å overholde lojalitetsplikten kan den ansatte bli nødt til å avstå fra visse ytringer. Lojalitetsplikten innebærer derfor en begrensning i den ansattes ytringsfrihet. Konflikten mellom ytringsfrihet og den ansattes lojalitetsplikt er av stor praktisk betydning: Rundt halvparten av Norges befolkning er i en eller annen sammenheng ansatt hos andre. Ytringsfrihetskommisjonen fant det utilfredsstillende at reglene som begrenser ansattes ytringsfrihet i så stor grad er ulovfestet og delvis underutviklet (NOU 1999:27 6.2.4.1).

Rettslig sanksjonerte begrensninger i den ansattes klassiske ytringsfrihet må tilfredsstillende vilkårene i Grl. § 100, 2. ledd, 1. pkt., dvs. begrensningen må la seg forsvare ”holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse” (NOU 1999:27 6.2.4.1). I tillegg kommer kravet i 2. pkt. om at begrensningen må være klart foreskrevet ved lov. I praksis vil trolig 3. ledd være av større betydning, fordi de fleste begrensninger i ansattes ytringsfrihet ikke vil være rettslig sanksjonerte lovbestemmelser, men reglement og instruks fastsatt av arbeidsgiver. Slike instruks kan ikke inneholde bestemmelser som krenker retten til ”Frimodige ytringer, om Statsstyrelsen og enhver anden Gjenstand”.

De hensyn som brukes for å begrunne taushetsplikt inndeles av Ytringsfrihetskommisjonen i tre:

1. Personvern
2. Andre private interesser
3. Offentlige interesser

(NOU 1999:27 6.3.5)

Kommisjonen har i sin utredning ikke problemer med å godta taushetsplikt begrunnet i privatlivets fred og andre former for personvern. Det er heller ikke vanskelig å godta taushetsplikt – innen visse grenser – begrunnet med andre private interesser, som for eksempel økonomiske

interesser. Større problem knytter det seg til den siste kategorien – taushetsplikt begrunnet i offentlige interesser. Her returnerer kommisjonen til noen av problemstillingene knyttet til rikets sikkerhet og den motsetningen som ligger i at offentlige organer, offentlige arbeidsoppgaver og offentlige avgjørelser som sådan tilhører allmennheten og den offentlige samtale, samtidig som det i en del tilfeller er et legitimt behov for taushet for at disse organene skal kunne gjennomføre sine oppgaver. Dette er ikke minst relevant for Forsvaret og operasjonene i Afghanistan.

Begrensninger i ytringsfriheten med henvisning til rikets sikkerhet blir fort problematisk når de gjøres gjeldende overfor den sikkerhetspolitiske opposisjon. For å styrke sine kritiske argumenter kan opposisjonen finne det nødvendig å gi faktiske opplysninger om militære forhold som forsvaret og/eller det politiske flertall sier må holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet. Om påstanden om behovet for hemmelighold i en slik situasjon er gal – bevisst eller ubevisst – har det funnet sted et meget alvorlig inngrep i den demokratiske prosess. Dette maner til stor forsiktighet, og det pålegger domstolene et betydelig kontrollansvar.⁶

5.7 Kontrollorganer

I tillegg til domstolene, finnes det andre kontrollorganer. Jeg finner det her hensiktsmessig å nevne to, Sivilombudsmannen og Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste.

5.7.1 Sivilombudsmannen

Ordningen med Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) ble etablert ved lov 22. juni 1962 nr 8. Sivilombudsmannens oppgave er etter ombudsmannsloven § 3 å ”søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger” (St.meld. nr. 32 1997-98:6.3.3).

Sivilombudsmannen har ingen beslutningsmyndighet og kan ikke gi forvaltningsorganene pålegg om å treffe bestemte vedtak. Men dersom Sivilombudsmannen sier seg uenig i forvaltningens avgjørelser, vil vedkommende forvaltningsorgan nesten unntaksfritt rette seg etter ombudsmannens uttalelse (ibid.) I realiteten er Sivilombudsmannen den eneste kontrollør, og da

⁶ De tiltalte i Ikkevold-saken og Wilkes/Gleditsch-saken hevdet at de hadde samlet inn og/eller offentliggjort opplysninger som ledd i nasjonal debatt om forsvarspolitik (NOU 1999:27 6.3.2.3.1).

han ikke innehar noen formell sanksjonsmyndighet, virker kontrollmuligheten å være noe spinkel. Imidlertid er ikke Sivilombudsmannen ikke uten en viss autoritet, og kan ”spille på offentligheten, hvilket han da også gjør. Sivilombudsmannen er for så vidt et godt eksempel på institusjonalisert bruk av offentligheten som kontrollorgan i offentlig regi” (NOU 1999:27 5.4.3.1). Ytringsfrihetskommisjonen anbefalte dog i sin utredning at kontrollsystemet styrkes ved at det opprettes en egen klagenemnd for å behandle klager på avslag (ibid.)

I desember 1995 orienterte Sivilombudsmannen Justisdepartementet om at ombudsmannen hadde besluttet å foreta en nærmere undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i sentralforvaltningen, og at undersøkelsen i første omgang skulle omfatte Justisdepartementet. Undersøkelsen omfattet alle innsynsbegjæringer som ble fremmet av journalister gjennom regjeringens pressesenter i fra november 1995 til og med januar 1996. Ifølge Stortingsmelding nr. 32 1997-98 *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen* ble det i den aktuelle perioden rettet 133 innsynsbegjæringer til departementet. Undersøkelsen avdekket flere svakheter og kritikkverdige forhold ved departementets praktisering av offentlighetsloven:

”For det første fant ombudsmannen at bruken av hjemmelshenvisninger for avslag ikke var tilfredsstillende for 72 av de 174 avslagene (ca 41%) som undersøkelsen omfattet. For det andre ble det pekt på at det ikke var opplyst om klageadgangen og klagefristen etter offentlighetsloven i noen av de undersøkte avslagene. For det tredje fremholdt ombudsmannen at flere av avdelingene i departementet hadde gjort bruk av utelatelser/overstrykninger (blendinger) i journalen som gikk klart ut over det som var påkrevet, selv om dokumentet inneholdt taushetsbelagte opplysninger. Ombudsmannens generelle inntrykk var likevel at de sider ved departementets journalføringspraksis som undersøkelsen omfattet, var i samsvar med regelverket. Videre ble saksbehandlingstiden i hovedsak ansett som akseptabel. Når det gjelder undersøkelsen av de 35 utvalgte avslagene, rettet ombudsmannen kritikk mot innsynsnektelsene i 32 av sakene. I 22 av tilfellene la ombudsmannen til grunn at det ikke var hjemmel i offentlighetsloven for å unnta dokumentet fra offentlighet. I 13 av sakene ble departementet kritisert for ikke å ha praktisert meroffentlighet” (St.meld. nr.32 1997-98:6.4.2).

5.7.2 EOS-utvalget

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) er et kontrollorgan som er oppnevnt av Stortinget for å føre kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste som utøves av eller på vegne av offentlige myndigheter til beskyttelse av nasjonale sikkerhetsinteresser. Utvalget utfører sitt arbeid uavhengig av Stortinget, men rapporterer hvert år til Stortinget gjennom en årsmelding. EOS-utvalget består av syv medlemmer og ledes i dag av Helga Hernes.

En stor del av den informasjonen utvalget behandler i kontrollarbeidet er gradert etter sikkerhetsloven og gjennom det underlagt lovbestemt taushetsplikt. Dette setter grenser for innholdet i utvalgets orienteringer til Stortinget og allmennheten om kontrollvirksomheten. Utvalget ser det imidlertid som en viktig oppgave å gi offentligheten et mest mulig nøkternt og reelt bilde av EOS-tjenestenes virksomhet. I dialog med tjenestene arbeider derfor utvalget kontinuerlig for å legge til rette for større grad av åpenhet om tjenestenes virksomhet generelt (EOS 2010).

EOS-utvalgets tilsyn med tjenestene er i stor grad innrettet som en rettslig kontroll av deres virksomhet, med særlig vekt på forhold som berører enkeltpersoners rettssikkerhet og personvern. En viktig del av utvalgets kontroll er derfor å se til at tjenestene opptrer innenfor både det spesielle regelverket hver enkelt av tjenestene er underlagt, men også generelle regler, som særlig er nedfelt i lover og forskrifter.

Nedenfor omtales kort regelverket som regulerer EOS-utvalgets virksomhet, da jeg finner disse relevante i et juridisk rammeverk (punktene under er hentet fra EOS-utvalgets hjemmesider).

5.7.2.1 EOS-utvalgets virksomhet

EOS-utvalgets virksomhet er regulert i lov om kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste 3. februar 1995 nr. 7. Bestemmelsene i loven suppleres av instruks om kontroll med etterretnings-, overvåknings og sikkerhetstjeneste 30. mai 1995 nr. 4295, som er fastsatt av Stortinget.

5.7.2.2 Etterretningstjenesten (E-tjenesten)

Lov om etterretningstjenesten 20. mars 1998 nr. 11 regulerer tjenestens virksomhet. Loven utfylles av instruks om Etterretningstjenesten 31. august 2001 nr. 1012.

5.7.2.3 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Lov om politiet (politiloven) 4. august 1995 nr. 53 gjelder også for PST. Mer konkrete og detaljerte rettslige rammer for PSTs arbeid er nedfelt i instruks for Politiets sikkerhetstjeneste (PST-instruksen) 19. august 2005 nr. 920, som er gitt av Justisdepartementet. JD har også vedtatt retningslinjer for behandling av opplysninger i PST 12. desember 2007. Disse utgjør en del av direktivverket for tjenesten som trådte i kraft 1. januar 2008.

5.7.2.4 Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) 20. mars 1998 nr. 10 regulerer utøvelsen av forebyggende sikkerhetstjeneste i Norge. Forskrift om personellsikkerhet 29. juni 2001 nr. 722 gir utfyllende regler om vilkår for å få sikkerhetsklarering samt saksbehandlingen av klareringssaker og saker om autorisasjon av klarert personell.

Forskrift om informasjonssikkerhet av 1. juli 2001 nr. 744 gir utfyllende regler om blant annet sikkerhetsgradering og dokumentsikkerhet samt bestemmelser om tekniske sikkerhetsundersøkelser, monitoring og inntrenging i informasjonssystemer.

Også forskrift om sikkerhetsadministrasjon 29. juni 2001 nr. 723 og forskrift om sikkerhetsgraderte anskaffelser 1. juli 2001 nr. 753 gir utfyllende regler til sikkerhetsloven. I tillegg inneholder lov om forsvarshemmeligheter 18. august 1914 enkelte bestemmelser som er av betydning for forebyggende sikkerhetstjeneste.

5.7.2.5 Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA)

Instruks om sikkerhetstjeneste i Forsvaret 29. april 2010 nr. 695 har som formål å legge forholdene til rette for utøvelse av effektiv sikkerhetstjeneste i Forsvaret, og gir blant annet regler om FSAs organisasjon og oppgaver.

5.7.2.6 Regelverk som er felles for tjenestene

Instruks for Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene (KRU) 20. desember 2002 nr. 1699 gir bestemmelser om KRU, som er et samarbeidsorgan for spørsmål som gjelder etterretnings- og sikkerhetstjenestene.

Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste 13. oktober 2006 nr. 1151 har særlig formål å fremme samarbeidet mellom de to. Denne

samarbeidsinstruksen er, sammen med de to tjenestenes respektive rettsgrunnlag, viktig for utvalgets kontroll av at samarbeidet mellom dem foregår på lovlig vis.

5.7.3 Ny sikkerhetsinstruks

Forsvarssjef Harald Sunde fikk våren 2010 overrakt ny instruks for sikkerhetstjenesten i Forsvaret av forsvarsminister Grete Faremo. Den nye instruksen gir en overordnet ramme for sikkerhetsarbeidet i Forsvaret, og vil kreve en omorganisering. Omorganiseringen medfører også en navneendring. FOST - Forsvarets sikkerhetstjeneste, skal nå hete FSA - Forsvarets sikkerhetsavdeling. General Sunde påpeker at sikkerhetsarbeidet tidligere har blitt blandet med de hemmelige tjenestene, og at navneendringen er et ledd i arbeidet for å vise at sikkerhetsarbeidet i Forsvaret ikke er en hemmelig tjeneste, men viktig i alle avdelinger (Angell 2010).

6. Ytringsfrihet i vår sikkerhetspolitiske situasjon

I dette kapittelet vil jeg forsøke å analysere intervjuene jeg har foretatt i perioden juli - oktober 2010. Funnene vil knyttes til momenter fra oppgavens teoretiske og juridiske del, samt utdrag fra to meningsmålinger (Opinion 2009, Nielsen Consumer Research 2010). Analysen baserer seg på intervjuer med syv respondenter: to fra Forsvaret, to fra pressens fagforbunder, to journalister, samt en politiker. Slik har analysen en hermeneutisk tilnærming, hvor helhetsforståelsen tar utgangspunkt i ulike delforståelser som utgjøres av informantenes egne fortolkninger, min fortolkning av deres utsagn, samt min forforståelse.

En oversikt over respondentene finnes i vedlegg C, men kort er disse:

- Ivar Johansen, Internasjonal leder, Sosialistisk Venstreparti
- Per Edgar Kokkvold, Generalsekretær, Norsk Presseforbund
- Fredrik Græsvik, Utenriksjournalist, TV2
- Arne Jensen, Assisterende Generalsekretær, Norsk Redaktørforening
- Kåre Helland-Olsen, Kommunikasjonsdirektør, Forsvarsdepartementet
- Oberst Torgeir Gråtrud, Sjef Spesialoperasjoner, Forsvarsstaben
- Avisjournalist, Utenriksredaksjon (anonymitet er ønsket av respondenten)

Først vil jeg se nærmere på sikkerhetisering av ytringsfriheten: Normative elementer kombineres med empiriske eksempler for å få respondentenes tanker og meninger rundt problemstillingen. Videre tar jeg for meg motsetningsforholdet mellom hemmelighold og innsyn, der den juridiske diskusjonen fra kapittel fem legger grunnlaget for respondentenes vurderinger. Jeg vil også forsøke meg på frampek; hvor går veien videre for hemmelighold og innsyn i Forsvarets internasjonale operasjoner.

6.1 Sikkerhetshensyn

Jeg viste i forrige kapittel hvordan sikkerhetsloven ønsker å ta hensyn til situasjoner hvor norske vitale sikkerhetsinteresser gjør seg gjeldende i utlandet, eksempelvis hensynet til å forebygge alvorlige trusler mot sikkerheten til norske styrker som deltar i internasjonale operasjoner. Samtlige respondenter virker å være enige i at hensyn til personellets sikkerhet og de

konsekvenser det kan få for senere oppdrag er en gyldig begrunnelse for hemmelighold i Forsvaret. Samtidig er det ikke enighet om hvilke vilkår som må være oppfylt for at hemmelighold skal være akseptabelt. Helland-Olsen understreker at Forsvarets utgangspunkt er åpenhet, men at det er enkelte ting som ikke er ønsket skal være åpent for offentligheten:

"Utgangspunktet - og dette tror jeg er viktig å tolke - er at det jo ikke er den vanlige kvinne og mann vi ikke ønsker skal få vite dette her. De vi ikke ønsker skal få vite det er de som ikke vil oss noe godt. At Ola eller Kari vet alt om det norske Forsvaret ville vært veldig fint, det har vi selvfølgelig ikke noe problem med. Men problemet er at når vi forteller noe til Ola og Kari så forteller vi det samtidig til alle andre. Derfor er vi tilbakeholden med det (...)"
(Helland-Olsen 06.08.2010).

Kokkvold påpeker at mediene må respektere hensyn til rikets sikkerhet, men tror samtidig at Forsvaret påberoper seg slike hensyn i for stor grad:

"(...) Mediene plikter gjennom sitt virke å demonstrere at man er uavhengig av statsmaktene, at man ikke bare er en forlenget arm, men at man er en selvstendig, uavhengig gren av samfunnet. Mediene må samtidig ta konsekvensene av det man kommer med, for eksempel hvis man får beskjed om noe som er av risiko for liv og helse, så er man pliktig til å varsle myndighetene. Derfor vil en begrunnelse som går på personellens sikkerhet og konsekvensene for senere oppdrag være relevant. Så spør det jo – det er jeg vel ganske sikker på - at Forsvaret i all for stor grad påberoper seg slike hensyn også i situasjoner hvor det ikke er nødvendig, altså hvor man ikke tar noen sjanse og derfor går lengre enn man egentlig bør gjøre" (Kokkvold 06.07.10).

Respondentene er i større grad uenige når det gjelder hemmelighold av spesialstyrkenes operasjoner og virke. Her virker spesielt journalistene å mene at Forsvaret legger listen for høyt når det gjelder innsyn. Både avisjournalisten og Fredrik Græsvik finner at Forsvaret er for tilbakeholdne rundt spesialstyrkene, og påpeker at denne tilbakeholdenheten også gjaldt de regulære styrkene frem til april 2010:

"Det handler om at vi skal være kontrollinstans, at soldatene gjør det de faktisk er satt til å gjøre, for ikke å snakke om at de ikke gjør det de ikke bør gjøre (...). Når det gjelder spesialsoldatene, så syns jeg at Forsvaret har vært alt for tilbakeholdne. Det er ikke sånn at hvis vi er med ut, så må vi vise bilde av spesialsoldatene, finne ut hvor de bor og lage en reportasje av det. Forsvaret vet at de har journalister de kan stole på som ikke vil røpe de hemmelighetene de ikke vil ha røpet av hensyn til soldatenes sikkerhet" (Græsvik 16.09.10).

Oberst Gråtrud kjenner spesialstyrkene godt, og understreker at politikere og Forsvaret har et ansvar for å skjerme spesialsoldatene. Spesialoperasjonssjefen i Forsvarsstaben mener det absolutt ikke bør utelukkes at trusler mot soldatene - og deres familier - kan forekomme også i Norge. Han påpeker også at det er vesentlig å skjerme enkelte kapasiteter og operasjonsmønstre.

"Å blottlegge vesentlige kapasiteter vil kunne bety at en motstander enkelt kan forberede seg, noe som igjen betyr en økt risiko for eget personell ved fremtidige operasjoner" (Gråtrud 12.10.10).

Som et apropos til dette, er det hensiktsmessig å nevne at et utvalgt pressekorps fikk slippe inn bak spesialsoldatenes gjerder på Rena leir i november 2007. Skyting innendørs med skarp ammunisjon, demonstrasjon av pågrepelse av opprørere og realistisk landsetting av soldater fra helikopter var blant ferdighetene soldatene demonstrerte (Bergens Tidende 2007). Daværende forsvarssjef Sverre Diesen uttalte i forbindelse med pressebesøket at dette var "første gang vi velger å gi pressen innblikk i hvordan spesialstyrkene arbeider. Vi har sett at for mye hemmelighold skaper mystifisering og mistenkeliggjøring. Vi kan vise mye, men det er svært viktig at vi holder identiteten til soldatene hemmelig" (Diesen, til Bergens Tidende 2007). Under samme besøk uttalte Gråtrud, som da var sjef for Forsvarets Spesialkommando (FSK), at han som sjef er opptatt av at soldatenes identitet holdes skjult: "Som sjef er jeg opptatt av at gutta og familiene deres skjermes slik at det er mulig for dem å gå på Aker Brygge uten å føle seg truet. Vi vet at om vi tar livet av noen i Afghanistan, så er det blodhevn som gjelder" (Gråtrud, til Bergens Tidende 2007).

6.1.1 Sikkerhetsprioriteringer

Det er dermed bred konsensus om at sikkerheten til de norske styrkene er meget viktig, og det virker som dette hensynet er det som trekkes frem først når hemmelighold skal forsvares. Helland-Olsen operasjonaliserer et sikkerhetsproblem ned til to sikkerhetsutfordringer: Det som kan være et sikkerhetsproblem for nasjonen og det som kan være et sikkerhetsproblem for personellet. Han påpeker at det er lite som truer sikkerheten til Norge nå, og at:

"(...) rikets sikkerhet er på en måte ikke like i skuddet som før. Det er selvfølgelig usannsynlig viktig – det er ikke det jeg sier – men den sikkerhetspolitiske situasjonen er ikke slik at vi forventer en massiv invasjon av Norge. Det kommer ikke til å skje, så vidt vi kan se. Så det må vi ta på den ene siden. Men på den andre siden har vi fokus på at

Norge er i noen voldsomme krevende operasjoner utenlands hvor sikkerheten til personellet vårt er veldig sårbar. Det er den vi er fokusert på, og da er det som sagt ikke snakk om rikets sikkerhet, men personellets sikkerhet. Og hvis spørsmålet er: 'Er personellets sikkerhet en legitim grunn til å unnta informasjon?', så er svaret helt åpenbart ja" (Helland-Olsen 06.08.10).

Også Gråtrud mener at sensitiv informasjon bør skjermes i første rekke med tanke på egne styrker, deretter allierte og til slutt nasjonale interesser:

"[S]ensitiv informasjon trengs skjermet. Dette for å ivareta enten sikkerheten for personellet og avdelingen, deretter forholdet til våre allierte og til slutt behovet for å ivareta nasjonale interesser. Forsvarets oppgave er å komme med militærfaglige råd og anbefalinger rundt hva som bør skjermes og det politiske nivået (Stortinget) bestemmer hva som skal skjermes. Forsvaret er selvfølgelig et virkemiddel og instrument for våre folkevalgte og det er opp til de å fatte beslutninger" (Gråtrud 12.10.10).

Under et møte kalt "Møt Marinejegerne" i regi av Norges Forsvarsforening 15.oktober, fikk jeg i plenum spurt kommandørkaptein Christian Harstad, sjef for Marinens Jegerkommando (MJK), om det - med all respekt for personell- og operasjonssikkerhet - kan være et demokratisk problem at offentligheten ikke vet hva norske soldater driver med i en krigssituasjon. Harstad svarte at mandatet til bidraget i Afghanistan er offentlig, og at styrkene har fått hyppige besøk av Forsvarsledelsen, slik at den politiske ledelsen "har kontroll". Til gjengjeld virket MJK-sjefen å ikke umiddelbart avvise problemstillingen. "Det er klart at mannen i gata jo har mindre innsyn", medga Harstad. "Det har fremkommet noe informasjon i ettertid, blant annet fra Forsvarssjefen, men mye av det er jo overfladisk. Jeg er nok ikke rett mann å spørre, dette bør rettes til Forsvarets øverste ledelse" (Harstad 2009).

Under det innledende foredraget påpekte Harstad da også at Marinejegerkommandoen er en avdeling som ikke liker presseomtale. Identiteten til operatørene er skjermet, med unntak fra avdelingens ledelse: "Vi har en passiv pressepolicy. Vi kommenterer ikke på operasjonene, og har ikke med presse på oppdrag" (ibid.). Begrunnelsen Harstad la til grunn for dette var at MJK ikke ønsker at familiene hjemme skal oppleve ubehageligheter, samt at andre får vite hva slags kapasiteter MJK innehar ikke er ønskelig.

En slik holdning kan imidlertid føre til en mistenkeliggjøring av spesialstyrkene. Også i overvåkningsdebatten presentert foran har det vært påpekt at mangelfull samfunnskommunikasjon kan bidra til å begrense offentlighetens kunnskaper om tjenestens virksomhet, samt til å gi næring til myter og uberettiget kritikk. Ivar Johansen finner at en befolkning som er opplyst også er en fordel for Forsvaret og dets personell. Dette kan til en viss grad sies å sammenfalle med en av Ytringsfrihetskommisjonens merknader (NOU 1999:27, 6.3.2.2), der det påpekes at det ikke nødvendigvis er noen motsetning mellom ytringsfrihet og nasjonal sikkerhet. "Beskytter vi ytringsfriheten og åpenheten, gir dette oss en sikkerhetspolitisk styrke" (ibid.).

"I den grad folk føler at 'her skjer det ting som vi ikke vet noe om, føler at Forsvaret driver med ting som vi ikke ønsker at vi skal være med på' så er kanskje det den største trusselen for sikkerhet og Forsvar og dermed også personellet (...)" (Johansen 05.07.2010).

6.2 Juridiske forhold

I forholdet mellom sikkerhetsloven og offentlighetsloven som jeg har presentert i kapittel 5, virker det å være en motsetning mellom lover som er designet for å fremme tilgang til hemmeligheter, og lover som er designet for å beskytte hemmeligheter. Respondentene er i stor grad enige i at det er en motsetning og/eller spenning mellom disse, men som for eksempel Jensen påpeker, skal unntak fra innsyn uansett forankres i offentlighetsloven. Jensen var forøvrig en av debattantene i høringsrunden til sikkerhetsloven presentert foran.

Kommunikasjonsdirektør Helland-Olsen finner også at det er en spenning mellom sikkerhetsloven og offentlighetsloven, men at disse er ment å utfylle hverandre:

"Grunnloven og offentlighetsloven sier at vi skal tilstrebe mest mulig åpenhet, ytringsfriheten er total, og så videre. Selv om det også er begrensinger innenfor ytringsfriheten, det er paragrafer der som rammes av lovverket. På samme måte så har man funnet ut at i Forsvaret har man en del ting som vi ikke kan la flyte fritt, og derfor må vi ha en slik sikkerhetslov som sier noe om hva som kan begrenses. Prinsippene i dette lovverket er det jo Stortinget som aksepterer, og vi har jo også et EOS-utvalg som sørger for at det vi holder på med innenfor sikkerhetsnivået i Forsvaret – at det er akseptabelt – i forhold til blant annet Grunnloven og alle andre norske lover som vi forholder oss til ellers" (Helland-Olsen 06.08.2010).

Fredrik Græsvik mener hovedproblemet med dette motsetningsforholdet er at vi "veldig ofte ikke får muligheten til å veie dette opp mot hverandre, det er det da Forsvaret som må gjøre" (Græsvik 16.09.10). Der Helland-Olsen viser til EOS-utvalget, har imidlertid Græsvik et annet forslag:

"Man kunne jo tenkt seg at man hadde et overordnet tilsyn som bestod av journalister og redaktører sammen med Forsvaret, og at man alltid gikk inn og så på ting for å kontrollere. Hvis journalister har bedt om ett eller annet så hadde det kanskje vært greit at man hadde et utvalg som bestod av journalister, jurister, redaktører og folk fra Forsvaret som fikk tilgang til all informasjonen for å vurdere – ikke for å jobbe med saken – men for å vurdere dette mot hverandre. (...) Det skal være mulig å sette ned et utvalg der for eksempel en journalist og en redaktør – på vegne av pressen – kunne vurdere om Forsvaret gikk for langt i å stanse opplysninger. Da måtte det være noen som hadde tillit i både pressen og Forsvaret. Det er en rolle for eksempel Kokkvold kunne hatt, vært en vaktbikkje eller ombudsmann eller lignende" (Græsvik 16.09.10).

Dette forslaget har en klar parallell til Rahul Sagars (2007) redegjørelse for formidling (*eng: mediation*) under punkt 3.3.2 over. For det første kan Forsvaret potensielt begrense informasjonen som når dette utvalget. Med daglig kontroll over informasjonen, og potensielle kritikere blant kontrollørene, er det ikke åpenbart at Forsvaret vil legge til rette for innsyn. For det andre vil det være problematisk å finne egnede kandidater til utvalget, selv om Græsvik selv foreslår Per Edgar Kokkvold som en mulig representant for pressen. Informasjon som potensielt angår rikets sikkerhet er det ikke sikkert samtlige utvalgsmedlemmer føler seg kompetente nok til å avgjøre om bør gjøres offentlig. For det tredje vil utvalgets sammensetning være viktig. Enkeltmedlemmer i en slik gruppe kan naturlig nok ikke gå offentlig ut med sine tanker og meninger, da det jo vil stride mot mediasjonens formål - delegasjonen fra borgerne. Det teoretiske poenget er at borgerne mangler tilstrekkelig grunnlag til å kunne stole på utvalgets medlemmer, da de ikke har tilgang til informasjonen som er nødvendig for rasjonell tillit (Sagar 2007:11).

Når det gjelder journalisters bruk av offentlighetsloven for å få innsyn i Norges operasjoner i Afghanistan, finner både Ivar Johansen og Per Edgar Kokkvold at norske journalister generelt bruker offentlighetsloven for lite - på alle områder. Avisjournalisten brukte for noen år tilbake offentlighetsloven for å søke innsyn i en sak relatert til Forsvaret i Afghanistan, men "da var det også slik at jeg fikk mer ut av kontakt med kilder enn å klage på avslag" (Anonym 20.07.10). Det sammenfaller med teorien til Kokkvold, som mener det er "altfor få som søker innsyn, [og] det er

enda færre som klager over at de får avslag" (Kokkvold 06.08.10). Generalsekretæren i Presseforbundet viser samtidig til offentlighetslovens paragraf 20 og 21 om *Unntak av omsyn til Noregs utenrikspolitiske interesser* og *Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingsinteresser*, som jeg tidligere har nevnt i kapittel 5. Han kommer her med en innsiktsfull analyse jeg velger å sitere i sin helhet.

"Her har jo diverse regjeringer sagt at de vil insistere på at i Norge gjelder offentlighetsloven, selv om den ikke gjelder i andre land. Jeg har ved et par anledninger konfrontert representanter for departementer og norske regjeringer med dette og det viser seg i praksis - så tror jeg at - det er sjelden at de sier at 'dette vil vi måtte offentliggjøre fordi vi er pliktig til å gjøre det etter offentlighetsloven'. Jeg tror at man også her er redd for å ta sjanser og dette er ikke uten interesse, fordi den norske og ikke minst det svenske offentlighetsprinsippet er så forskjellig fra det mellomeuropeiske og det sentraleuropeiske. Hos oss så er det slik at folk skal få det de gjerne vil ha. I utgangspunktet så skal man få innsyn i det man ber om. I de fleste land i Sentral-Europa så er systemet et helt annet (...). Svenskene sa da de gikk inn i EU at de aldri ville gå på akkord med offentlighetsloven, men har måttet gjøre nettopp det. Dette ser vi på mange deler av samfunnet, for eksempel tilgang til skatteopplysninger. Hvis den saken skulle havne i Strasbourg for eksempel, så ville det norske systemet med åpenhet som går flere hundre år tilbake, ville bli oppfattet som privatlivets fred i en rekke land. Det eksisterer altså ganske strenge krav til å hemmeligholde, men jeg tror altså at her er norske myndigheter altfor forsiktige. Det gjelder også § 21: Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingsinteresser; Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av nasjonale tryggingsomsyn eller forsvaret av landet. Det er altså strenge krav som er påkrevd som forutsetter en reell og nærliggende fare for at våre utenrikspolitiske interesser skal bli skadelidende. Det er vel riktig også å si at nettopp fordi dette er vitale områder i en nasjon, så er det i utgangspunktet viktig med åpenhet. Det må stilles strenge krav til hemmelighold" (Kokkvold 06.08.10).

Jeg antar at den vide fullmakten som er gitt i tredje avsnitt i offentlighetslovens paragraf 20 vil kunne gjøre seg gjeldende for Norges operasjoner i ISAF-styrken i Afghanistan. Etter denne hjemmelen kan opplysninger unntas også i andre tilfeller enn de som er nevnt ellers i paragrafen, dersom det er påkrevd av "særlig tungtveiende utenrikspolitiske interesser". Det er et spent forhold mellom å etterleve offentlighetsloven i Norge og å forholde seg til allierte i vår sikkerhetspolitiske situasjon. Opplysninger som berører forhold til andre makter og internasjonale organisasjoner, for eksempel NATO, kan som jeg har pekt på være gradert etter sikkerhetsloven §11. Opplysningene vil dermed bli unntatt etter offentlighetslovens § 13, med henvisning til gradering og taushetsplikt. Norges internasjonale forpliktelser ble da også understreket i Ot.prp. 49 1996-1997 punkt 7.2.2, og førte til innføring av begrepet "skjermingsverdig informasjon".

Innføringen av begrepet var trolig ment å kunne fange opp opplysninger som ble sikkerhetsgradert og unntatt offentlighet gjennom en vid tolkning av begrepet "rikets sikkerhet" (Ot.prp. 49:1996-1997 7.2.2). Dog vil slike hensyn kunne gi Forsvaret myndighet til å sikkerhetisere denne typen informasjon uten mulighet til etterprøvbarehet.

"De [Forsvaret] velger selv hva som ikke skal offentliggjøres av rasjonelle sikkerhetshensyn. Det er jo et problem, fordi det er vanskelig å etterprøve det. Jeg har sett at de heller hemmeligstempler noe enn å ikke gjøre det. Jeg har sett papirer som har vært hemmeligstemplet som ikke burde vært det i det hele tatt. Offentlighetsloven er der, men det er Forsvaret selv som avgjør hva som skal offentliggjøres" (Græsvik 16.09.10).

Helland-Olsen understreker at det er vanskelig for ham å ha en mening om dette, men oppfordrer journalister til å vie enda mer oppmerksomhet til Forsvaret:

"Vi har et enormt tilfang av informasjon og kildemateriale som de gjerne får ut. Vi inviterer pressen med på presseturer til Afghanistan og stiller opp til intervju så ofte vi kan. Så om det finnes dokumenter og slike ting; vi forsøker virkelig å få ut så mye informasjon som mulig. Fra vår side synes jeg ikke det er et problem, men om journalister finner det problematisk, det vet jeg ikke" (Helland-Olsen 06.08.10).

6.3 Statens mulige dobbeltrolle

I den gamle øvrighetsstat var det slik at ytringsfriheten først og fremst ble begrenset av det offentlige ut fra ideologiske og politiske hensyn. Kampen for ytringsfrihet var en kamp mot offentlig sensur. I en historisk skisse viser Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27, 6.4.2) hvordan det også etter 1814 var myndighetene som først og fremst truet ytringsfriheten. Man måtte være særlig varsom med å kritisere samfunnsautoritetene. Samtidig fikk det offentlige i den nye stat et positivt ansvar for å legge til rette for en offentlig samtale. Dette ble gjort blant annet ved å innvilge portomoderasjon. Det offentliges rolle ble på denne måten tvetydig.

Ytringsfrihetskommisjonen påpeker at denne tvetydigheten når det gjelder det offentliges holdning til mediene også er karakteristisk for systemet i dag. På den ene siden gjennomføres aktive tiltak for å bygge ut infrastrukturen slik at vi kan få en fri og utvungen informasjon og meningsutveksling. På den annen side ser vi stadig nye uttrykk for det offentliges paternalistiske bekymring og kontrollbehov (ibid.). Som påpekt tidligere i oppgaven, har spenningen omkring

hva man har rett til å få innsyn i - eller med Ytringsfrihetskommisjonens ord; "tautrekkingen mellom forvaltningen og pressen" (NOU 1999:27, 5.4.3.1) - vært et gjennomgående trekk i norsk offentlighet i lang tid. I punkt 4.6.1 redegjorde jeg for Sivilombudsmannens undersøkelse av Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven. Ombudsmannen rettet kritikk mot innsynsnektelse i 32 av 35 utvalgte saker.

Samtlige respondenter ser at det kan være en utfordring at staten har en dobbel eller tvetydig rolle i innsynsproblematikken; utfordres staten på sine vedtak kan det være et problem at det også er staten som har mulighet til å vurdere graden av foreliggende fare. Kåre Helland-Olsen, Ivar Johansen og Per Edgar Kokkvold viser til Sivilombudsmannen, men Kokkvold noterer samtidig at denne ordningen muligens ikke er god nok. Presseforbundet anbefaler de som klager å gå til Sivilombudsmannen fremfor Kongen i statsråd, fordi klager som behandles av Kongen i statsråd sjelden får medhold: "Det er også derfor Presseforbundet – i saker som dreier seg om offentlighetsloven og innsynsrettigheter – har ment at det burde være en mer uavhengig institusjon, fordi dette blir en slags dobbeltrolle som man egentlig bør unngå" (Kokkvold 06.08.10). Avisjournalisten finner også at dette kan være problematisk, men er av den oppfatning at "det ikke kan være opp til journalistene å vurdere hva man kan offentliggjøre når det gjelder rikets sikkerhet. Men et uavhengig utvalg kunne kanskje vært med og vurdert dette" (Anonym 20.07.10).

Helland-Olsen og Gråtrud finner at innsynsproblematikken kan synes som en utfordring, men forholder seg naturlig nok til dagens regelverk. Helland-Olsen kan vanskelig se for seg at noen andre enn staten skulle forvalte systemet, noe Græsvik også gir uttrykk for:

"Det kan være en utfordring, men jeg ser ikke helt hva alternativet skulle være. Det må være noen som etterprøver de beslutninger som blir tatt – og det er det jo. Hvis man ser at det bærer galt av sted så vil man jo opprette en kommisjon som virkelig etterprøver beslutningene. Jeg ser ikke noe alternativ; demokratiet er problematisk. Hvis du ser på Afghanistan, så er det da Forsvarskomiteen og deler av regjeringen som skal ha innsyn i det aller meste av det Forsvaret foretar seg, og de deler som av operasjonene som er hemmelige, blant annet det spesialstyrkene foretar seg. Mens Stortinget generelt ikke har det. Allikevel forventet man at et samlet Storting skal stå bak soldatene, så de må på en måte stole på de vurderingene som tas av noen få, og stole på at de ville sagt fra hvis det var noe galt" (Græsvik 16.09.10).

6.4 Ytringsfrihet

Blant betingelsene for sikkerhetisering presentert i kapittel 3, påpekte jeg at verdien som er referanseobjekt må anses som vital, slik at beskyttelsen av den legitimerer tiltak som går på tvers av det normale eller legitime. Jeg spurte mine respondenter om ytringsfriheten og informasjonsfriheten for de norske operasjonene i Afghanistan blir behandlet *utenom det vanlige* på grunnlag av personell- og operasjonssikkerhetens betydning, altså verdien som eventuelt er sikkerhetisert.

Helland-Olsen ønsker først og fremst å skille mellom ytringsfrihet og tilgang på informasjon. Han understreker at ytringsfriheten er total, den kan ikke innskrenkes. Men han legger til at "det kan selvfølgelig ikke være sånn at man ytrer seg om noe som i utgangspunktet er unntatt offentlighet, da bryter man jo den avtalen man har inngått med arbeidsgiver. De har jo sikkerhetssamtaler og slike ting og undertegner en avtale om taushet på enkelte ting. Det eksisterer jo i en rekke andre sektorer også, at det er enkelte ting omkring arbeidet ditt som du ikke skriver i avisen om. Men det har ingenting med ytringsfrihet å gjøre" (Helland-Olsen 06.08.10). Kommunikasjonsdirektøren viser til et innslag NRK Dagsrevyen viste 05.08.10, der en norsk soldat i Afghanistan uttalte at han er bekymret for å kjøre rundt på veiene og skulle ønske seg enda tryggere kjøretøy.

"Kan han få lov til å si det? Selvfølgelig kan han få lov til å si det. Og så må vi sørge for å få si noe fornuftig om det etterpå; at grunnen til at vi velger det er sånn og sånn. For vi hører det han sier, vi har stor respekt for det han sier – det han som har skoen på for å si det sånn – men det er en tanke bak det. Men ytringsfriheten er 100%, den har verken vi eller noen andre rett til å justere" (Helland-Olsen 06.08.10).

Avisjournalisten har derimot ikke fått inntrykk av at norske soldater i Afghanistan fritt kan uttale seg til pressen:

"Jeg tror de har begrensninger på seg. Det vil nok bli sett på som upassende hvis noen uttaler seg uten å ha fått tillatelse til det fra sjefene. Jeg har også opplevd at soldater og offiserer uttaler seg ganske fritt, men jeg tror de ofte holder litt tilbake for ikke å skape problemer for seg selv. Det kan være et problem hvis det er sånn at de som har opplevd noe som kan ha offentlig interesse ikke kan fortelle om det fordi de ikke føler at de har tillatelse til det" (Anonym 20.07.10).

Fredrik Græsvik har i noen grad det samme inntrykket, men har merket en endring - mindre restriksjoner - det siste halvåret. TV2-journalisten mener at soldatene har fått en større trygghet på at de kan fortelle mer enn tidligere etter at Forsvarssjefen ga Græsvik og TV2 lov til å være med de regulære styrkene ut på operasjoner. Han merker fortsatt en tilbakeholdenhet blant soldatene, men tror at dette i stor grad er selvpålagt. Kun på det politiske plan tror Græsvik at det er lagt føringer på soldatenes ytringsfrihet, uten at han finner det problematisk:

"Jeg ser fremdeles en stor tilbakeholdenhet, at de er veldig restriktive med hva de sier, men jeg tror at dette i stor grad er selvpålagt av soldatene (...). De overlater det politiske til offiserene, som gjerne sier at 'dette er en politisk avgjørelse så vi forholder oss til det, vi er her for å gjøre et militært oppdrag, og så må politikerne legge premissene for oppdraget' (...). Jeg synes det er ganske greit, man har lagt noen restriksjoner, og så er det noen som skal uttale seg" (Græsvik 16.09.10).

SV-politiker Johansen er mer skeptisk til hvor fritt soldater og offiserer kan uttale seg offentlig. Det virker på meg som om Johansen og Helland-Olsen i stor grad er enige om premissene som legges til grunn, men strides om hvilke faktiske følger dette har i debatten:

"Det er klart at det er et generelt problem i Forsvaret at folk ikke føler at de kan ytre seg, at det blir iverksatt represalier i forhold til dem. Folk i Afghanistan har merket det, offiserer i Norge har merket det. Jeg mener at det er uklokt også for Forsvaret selv, fordi informasjon om hva som skjer er viktig for befolkningen. Det er viktig for den alminnelige samfunnsdebatten, hvis alle kan delta i debatt om Forsvaret utenom de som selv er inne i Forsvaret og har førstehåndskunnskap, så blir debatten relativt begrenset" (Johansen 05.07.10).

6.4.1 Å begrense ytringer

Ytringsfrihetskommisjonen betegner ytringsfrihet som samfunnskonstituerende: "Det er grenser for hvor langt man kan gå i begrensninger uten å undergrave selve samfunnsformen. På den annen side betyr ikke dette at det ikke skal være noen begrensninger. (...) Problemet blir hvor grensene skal settes" (NOU 1999:27, 6.3.2.1). Som Ytringsfrihetskommisjonen videre påpeker, aktualiseres problemet i særlig grad når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet: "Hvor langt skal man f. eks. gå i å tillate ytringer som undergraver den samfunnsform som har ytringsfriheten som en av sine bærebjelker? Når kan et demokrati forsvare seg med slike udemokratiske midler?" (ibid.)

Kommisjonen spør også: "Hvor stor sikkerhetsrisiko er det nødvendig og/eller riktig å ta ut fra hensynet til den åpne debatten om demokratiets anliggender som ytringsfriheten skal ivareta? Skal ytringer som kan være skadelige for rikets sikkerhet stanses etter et føre var- prinsipp, eller skal man vente til det foreligger 'clear and present danger', slik doktrinen er etter amerikansk rett?" (ibid.) Kokkvold advarer, i likhet med flertallet av respondentene, mot å strekke føre-var-prinsippet for langt. Han mener det offentlige rom ville vært ganske fattig hvis medier - norske eller andre - lot være å publisere alt det Forsvaret eller andre offentlige myndigheter mente var uforsvarlig å publisere. Dog understreker han at redaktørene må være sitt ansvar bevisst: "den enkelte redaktør (...) må hele tiden vurdere hva kan man publisere og hva kan man ikke publisere; hva slags risiko utsetter man andre for gjennom publisering? Det ansvaret er vi nødt til å ta hele tiden, det kommer vi ikke unna. Jeg mener at dette skjønnet er noe av det viktigste pressefolk har, og det må brukes kontinuerlig" (Kokkvold 06.08.10).

Kokkvold berører her en av Rahul Sagars (2007) mekanismer, omgåelse (*eng: circumvention*). For eksempel ble overgrepene i Abu Ghraib-fengselet avslørt av pressen, gjennom informasjonslekkasjer. Som jeg har redegjort for, er en av mekanismens svakheter at omgåelse overprøver myndighetenes beslutninger, noe som kan skade mekanismens legitimitet. Staten har med grunnlag i demokratiet sin autoritet fra folket. Journalister og reportere er derimot ikke demokratisk valgt, og publisering av hemmeligheter vil dermed avhenge av deres personlige avveining - eventuelt i samarbeid med redaksjonen de arbeider i - uten at offentligheten får være med i beslutningsprosessen. Samtidig er dette informasjon som *ellers ikke ville vært tilgjengelig* for folket, så dette kan knyttes til Kokkvolds merknad over om at redaktører må være sitt ansvar bevisst. En lekkasje vil i de fleste tilfellene også være et brudd på taushetsplikten, og som Sagar (2007:22) påpeker vil har denne personen eller personene har gitt seg selv en politisk autoritet de ikke har krav på. Ved å gå ut med gradert informasjon, kan han eller hun ha satt andre borgeres sikkerhet i fare. En mindre dristig vei å gå vil være å varsle om forholdene internt, med de mulige ulemper dette kan ha for vedkommende. Kanskje vil pressens anonymitet være å foretrekker fremfor en varslings innad i systemet, noe som kan være et argument mot Gråtruds ønske om å holde rapporter internt i Forsvaret:

"Ytringer som kan skade rikets sikkerhet skal slik jeg ser det behandles i henhold til taushetserklæringen som vårt personell har skrevet under på. Skulle det vise seg at dette kommer i kontrast med brudd på norske og internasjonale

lover og regler bør det dog raskt rapporteres om slike forhold. Normalt vil da være å rapportere dette tjenestevei i Forsvaret slik at saken kan sjekkes opp, eventuelt granskes og at det kommer en reaksjon mot de som ikke har forholdt seg til spillereglene. Jeg ser det ikke naturlig at dette tas direkte med eksempelvis media, da jeg har tillit til at det militære apparat tar affære skulle det vise seg å være riktig og nødvendig" (Gråtrud 12.10.10).

Til sist setter Ivar Johansen fokus på det jeg mener er det overordnede spørsmålet i denne diskusjonen: "Det starter allerede ved 'hva er skadelig for rikets sikkerhet' – hvem skal definere det?" (Johansen 05.07.10). Politikeren har selv vært involvert i rettssaker rundt dette hvor "i og for seg Forsvaret har ment at det har vært ting som er skadelig for rikets sikkerhet, men hvor rettsapparatet, Høyesterett, har konkludert med at det ikke var til skade for rikets sikkerhet":

"Det kan jo ikke være noen som sitter og har en forhåndssensur, som sitter med fasiten på hva som er skadelig for rikets sikkerhet og hva som ikke er det, når vitterlig rettsapparatet mener noe annet. Skal du ha rettssikkerhet, så må faktisk folk kunne ytre seg, naturligvis under ansvar med de følger som det har. Å stanse her betyr at man etablerer - i forhold til pressen - en praksis hvor man sitter og forhåndssensurerer avisene. Eller at før du sier noe – skriver en artikkel i en avis – så skal det innom en eller annen sensurinstans som skal fortelle deg om dette er greit eller ikke greit. Så vil det alltid naturligvis være klokt – i den grad noen er i tvil – å rådføre seg med noe, men det er i så fall mitt og ditt ansvar og ikke noen der ute som skal sitte der som en kontrollinstans og sensurere i forkant. Det ville være å havne på linje med land som vi vanligvis ikke liker å sammenligne oss med hvis vi skulle sitte og forhåndssensurere kloke og ikke-kloke ytringer" (Johansen 05.07.10).

6.5 Å vise virkeligheten

Norske soldater i Afghanistan falt i et bakhold nyttårsaften 2009. Dagen etter fikk Gerhard Helskog og TV2 gjennom en kontakt i Forsvaret tak i videobilder som soldatene selv hadde tatt med såkalt hjelmkamera (Helskog 2010). I det øyeblikket det går opp for de norske soldatene at de har fått inn en fulltreffer hører vi på opptaket at en norsk soldat roper "lekkert!". Der og da dør det trolig flere opprørere. På lederplass i etterkant av innslaget skrev Dagbladet at det er merkelig at Forsvaret - som kontrollerer det meste av nyhetsformidlingen rundt det norske militære nærværet i Afghanistan - lot dette slippe igjennom.

Kåre Helland-Olsen understreker at det var en diskusjon rundt denne saken innad i Forsvarsdepartementet (FD). Riktignok var disse bildene soldatenes egne, men de ble bevisst frigitt fra Forsvaret. Forsvaret visste at enkelte kom til å finne dette problematisk, at "soldater

viser følelser på den måten når menneskeliv går tapt" (Helland-Olsen 06.08.10). Likevel ønsket FD å vise virkeligheten slik som den er:

"At de gir uttrykk for dette på en eller annen måte må vi bare – vi trenger ikke akseptere det – men vi må si at 'sånn er virkeligheten, det de holder på med en vanvittig tøft'. Det var helt riktig å la media vise det og la folk få se virkeligheten, selv om det noen ganger kan være ubehagelig. Vi kan ikke skjønne oss bort fra hva det betyr å ta del i sånne operasjoner, det må vi være veldig forsiktig med" (Helland-Olsen 06.08.10).

Øvrige respondenter er også positive til at Forsvaret lot dette slippe gjennom. Både Arne Jensen og Kokkvold finner at dette er legitimt og uproblematisk både å gi tilgang til og å vise, da det handler om å vise offentligheten virkeligheten for bidraget i Afghanistan.

"Jeg tror av mange grunner at det er fornuftig også for Forsvarets del, og i hvert fall for det norske samfunnets del, å gi et mest mulig sannferdig bilde av hva som faktisk skjer i Afghanistan" (Jensen 14.07.10).

Videoklippet som la grunnlaget for "lekkert"-saken valgte altså Forsvaret å slippe til offentligheten, noe mine respondenter fant positivt. Å gi det norske folk mer innsikt i soldatenes virkelighet virker å være noe Forsvaret ønsker, jamfør Helland-Olsens ønske om å ikke skjule noe og "vise virkeligheten slik den er" (Helland-Olsen 06.08.10). Mer problematisk blir det når soldater går ut i offentligheten med egne erfaringer *uten* Forsvarets samtykke. Jeg presenterte under punkt 2.6 bakgrunnen for debatten rundt Jæger - i krig med eliten, skrevet av den danske spesialsoldaten Thomas Rathsack. Avisen Politiken, som trykket boken i sin helhet som et vedlegg, forsvarte ved redaktør Tøger Seidenfaden publiseringen med blant annet prinsipper om ytringsfrihet og informasjonsfrihet: "Jeg mener at det ikke er Forsvarets oppgave å beslutte hvilke bøker som kommer ut i Danmark, eller hvilke opplysninger den danske offentligheten får om krigen i Afghanistan" (Seidenfaden, til Lindqvist 2009). Det danske forsvaret gikk som nevnt rettens vei mot Rathsack.

Respondentene er delte i synet på statens - i denne sammenheng Forsvarets - mulighet til å definere hva som er et problem for sikkerheten. Motsetningen mellom Politiken og det danske Forsvaret går blant annet på hvem som skal avgjøre når noe er et problem for sikkerheten og dermed må behandles som noe spesielt og vises særlige hensyn. Ifølge Københavnerskolens Ole Wæver (1995:9) er sikkerhetsproblemer utviklinger som truer suvereniteten til en stat på en

spesielt dramatisk eller hurtig måte. Staten kan i prinsippet sikkerhetisere et fenomen ved å kategorisere og behandle det som et sikkerhetsproblem: "By definition, something is a security problem when the elites declare it to be so" (ibid.).

Helland-Olsen innleder med å påpeke at han ikke kjenner dansk rett, men hvis jegeren har brutt sin taushetsplikt, skal det få konsekvenser for ham. I forhold til Seidenfadens argumentasjon er kommunikasjonsdirektøren imidlertid sterkt uenig:

"Det Seidenfaden sier om at det ikke er det danske forsvaret som bestemmer hva som skal utgis; Det er en journalist eller redaktør her som har gått igjennom boken og funnet ut at det ikke er noen fare for danske soldater. Da har han misforstått fullstendig, etter min mening. Det er ikke den enkelte journalist som kan avgjøre hva som er en sikkerhetsrisiko for soldatene på bakken. Det har de ingen kompetanse for å avgjøre. Det er nettopp derfor det finnes eksperter på sånne ting. Det er derfor vi har egne folk som er utdannet og som har lang bakgrunn i Forsvaret som vurderer i hvert enkelt tilfelle hva som må hemmeligholdes og hva som ikke må hemmeligholdes" (Helland-Olsen 06.08.10).

Helland-Olsen viser til en diskusjon han hadde med NRK for noen år tilbake, der NRK hadde fått tak i soldatenes *Rules of Engagement* (ROE).⁷ Helland-Olsen forsøkte å samtale med pressen, og frarådet dem å offentliggjøre informasjonen. Imidlertid svarte NRK at de hadde vurdert dette og kommet til at informasjonen ikke ville få større konsekvenser enn at en offentliggjørelse veide tyngst. Overførbarheten til WikiLeaks-debatten er stor i dette tilfellet.

"(...) I det en lekkasje har funnet veien til pressen er det lite vi kan gjøre for å stoppe det. Selv om vi appellerer til pressen om å ikke publisere, så har vi opplevd flere ganger at pressen vurderer at dette er noe de vil gi ut og da gjør de det. Jeg synes jo det er synd, nettopp fordi at prinsippet vårt er at som en slags avtale med pressen skal vi – så langt vi kan – sørge for at pressen får tilgang på den informasjonen vi kan gi ut, men så vil vi ønske å ha litt respekt for den informasjonen som vi ikke ønsker å gi ut. Så kan vi gjerne forklare igjen og igjen hvorfor vi ikke ønsker å gi det ut. Vi vil gjerne ha den tilliten mellom oss; at vi gjør noen vurderinger som de faktisk ikke har kompetanse til å gjøre" (Helland-Olsen 06.08.10).

Arne Jensen ser denne problemstillingen fra pressens ståsted, og kan informere om at det finnes et vedtak fra Norsk Presseforbunds styre - fra så langt tilbake som 1960-tallet - som understreker

⁷ Rules of Engagement (ROE) bestemmer når, hvor og hvordan makt skal brukes. De er verdifulle i at de standardisere reglene for oppførsel i krigssituasjoner.

at det ikke er slik at dokumenter som er sikkerhetsgradert fra Forsvaret automatisk ikke vil bli omtalt av norsk presse. Pressen vil på eget grunnlag vurdere og avveie forholdet mellom samfunnshensyn og sikkerhetsrisiko.

"H vis vi får tilgang til den informasjonen – uavhengig av hva Forsvaret måtte mene – enten ved at noen fortelle oss det som kanskje ikke var tenkt å skulle gjøre det eller at man kommer over det på andre måter – kan vi da bruke det? Skal det være Forsvarets definisjon av hva som er et sikkerhetsproblem som også skal gjelde pressen? Det mener jeg definitivt at det ikke skal. Da må man, som ofte ellers, foreta en selvstendig vurdering så langt man evner" (Jensen 14.07.10).

Avisjournalisten slår fast at pressen i utgangspunktet bør forsøke å få tilgang til mest mulig informasjon, og så er det opp til redaktørene å avgjøre om informasjonen skal publiseres.

Journalisten tror flere norske aviser hadde gjort det samme som Politiken og trykket en tilsvarende bok som det danske Forsvaret forsøkte å stoppe: "særlig når det var lite i den boken som var nytt og lite som kunne skade soldatenes sikkerhet, noe jeg er enig med Politikens redaktør i at det ikke var i den boken" (Anonym 20.07.10). Også Per Edgar Kokkvold forsvarer Seidenfaden, Politiken og andre mediers motiver rett til "hele tiden å sette spørsmålstegn ved slike offisielle beslutninger som for eksempel om utgivelse" (Kokkvold 06.07.10).

Ivar Johansen mener at lekkasjer til pressen vil være og er en viktig sikkerhetsventil i samfunnssammenheng. Han ser ingen begrensing i hva pressen bør få tilgang til - verken av legale kanaler eller illegale kanaler. SV-politikeren virker å være enig med Jensen, Kokkvold og avisjournalisten i at publisering/ikke-publisering blir en vurdering som pressen selv må ta, men samtidig være sitt ansvar bevisst og ta hensyn når situasjonen krever det. Dette standpunktet er igjen i kjernen av Rahul Sagars resonnement om omgåelse.

"Det er enkelte graverende situasjoner som har blitt avdekket ved at folk har vært varslere eller på en annen måte har vært illojal. Så jeg ser ingen grenser der. Så vil alt sånt være under ansvar og med eventuelle etterfølgende reaksjoner. Av hva de bør vise så kan dette bare være ut fra under pressens vurderinger av hva som er en nyhet, men så vil også pressen i noen sammenhenger måtte ta andre hensyn; det er ikke slik at alt koste hva det koste vil skal offentliggjøres" (Johansen 05.07.10).

Fredrik Græsvik skriver på en bok om norske soldater i Afghanistan fra 2001 til 2011 som skal komme ut neste år. For ham er det helt naturlig å sende manus til Forsvaret på ett eller annet

tidspunkt. Han begrunner dette både med at det er umulig å skrive 320 sider uten faktafeil om Forsvaret - altså en kvalitetssikring av innholdet - men han vil også være åpen for at det er ting i boken han må fjerne, men presiserer at Forsvaret må argumentere for det. I tilfellet *Jæger - i krig med eliten* tror ikke TV2-journalisten Forsvaret har forsøkt å gå i en dialog med forfatteren. Græsvik mener det danske Forsvaret har satt seg på bakbena i dette tilfellet.

"Jeg mener at Forsvaret og forlaget burde satt seg ned i en dialog med utgangspunkt i at boken blir offentliggjort enten Forsvaret liker det eller ikke, men at man er villig til åpne for en diskusjon for at enkelte passasjer eller avsnitt kan fjernes" (Græsvik 16.09.10).

6.6 Fredsnasjonens hemmeligheter

Erling Borgen ga som nevnt under punkt 2.8 ut boken *Fredsnasjonens hemmeligheter* høsten 2009. Borgen skal ikke ha konfrontert Forsvaret med påstandene i boken, og tok til orde for en kontrollkomité for spesialsoldatenes operasjoner i kjølvannet av bokens lansering.

Blant påstandene i boken plukket jeg ut tre som jeg fant relevante for min problemstilling, og som jeg ba mine respondenter om å kommentere:

Påstand 1: *"Det alvorligste med SV som regjeringspartner er at partiet har avskaffet den utenrikspolitiske opposisjonen på Stortinget. Fredsbevegelsen og andre kritikere av offisiell norsk forsvars – og utenrikspolitikk har de siste fire årene ikke hatt noen reell parlamentarisk representasjon. Gjennom å vurdere regjeringsdeltakelse som viktigere enn debatt om spørsmål som avgjør liv og død, har SV skapt et demokratisk underskudd i Norge"* (Borgen 2009:257).

Påstand 2: *"Forsvaret i Norge har bygget opp en hemmelig hær av elitesoldater, som gjennomfører brutale operasjoner i utlandet. Elitesoldatenes skjulte virkelighet debatteres heller ikke. Alt det elitesoldatene holder på med, er stemplet hemmelig"* (Borgen 2009:262)

Påstand 3: *"Det finnes en mektig allianse mellom militærmakt, industriell makt og statsmakt. Disse kreftene har inngått et nasjonalt taushetsløfte om den norske deltakelsen i krig. Den norske åpenheten er derfor ikke mer enn en optisk illusjon. Fredsnasjonen har en rekke ubehagelige hemmeligheter"* (Borgen 2009:280).

Den første påstanden ønsker noen av respondentene ikke å kommentere, da det er en politisk påstand. SV-politiker Ivar Johansen har imidlertid naturlig nok en mening om saken. Han understreker at SV mener det samme i dag om utenrikspolitikk som partiet mente før det gikk i regjering, men er i en annen situasjon: " Når man sitter i regjering jobber man på en annen måte. Det betyr jo at vi ikke er en opposisjon til den regjeringen vi selv sitter i, naturlig nok" (Johansen 05.07.10). Han påpeker at SV er ute i den offentlige debatt for å skape bred støtte for det partiet selv mener om Afghanistan, men tar primært ikke denne debatten i parlamentariske organer: "(...) Det er vel så viktig å jobbe ute i opinionen for å skape forståelse – det er i den offentlige debatten vi kan få endring av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk på dette" (ibid.). Johansen sier at han selv har holdt appeller og deltatt i demonstrasjoner utenfor Stortinget om Afghanistan på vegne av SV: "Jeg kan gjøre det som internasjonal leder i partiet, Kristin Halvorsen som statsråd kan ikke gjøre det. Det er forskjellige mennesker som gjør forskjellige ting på forskjellige arenaer" (ibid.).

Avisjournalisten mener det godt kan hende Borgen har rett i at SV-politikere som ellers ville ha vært mer kritiske mot Afghanistan-innsatsen har blitt tausere fordi man ønsker å beskytte posisjonen innad i regjeringen, men journalisten finner det noe merkelig at Borgen legger hele ansvaret til å være kritiske til hva regjeringen gjør på SV: "Det ansvaret må jo nå ligge på opposisjonen – de partiene som er utenfor regjeringen. Det er de, sammen med pressen, som skal stille kritiske spørsmål til regjeringen" (Anonym 20.07.10).

Dette synet deles av Generalsekretæren i Presseforbundet. Kokkvold mener det er klart at regjeringsdeltakelsen har lagt en demper på SVs krigsmotstand, men virker å mene at Borgens påstand hviler på en forutsetning om at den offentlige debatt er avgrenset til det som skjer i nasjonalforsamlingen: "(...) Det meste av den debatten om Afghanistan foregår jo utenfor Stortinget i det offentlige rom, og der mangler det ikke på kritikk av norsk offisiell Afghanistan-politikk, verken i den radikale, sosialdemokratiske eller den mer liberalkonservative presse" (Kokkvold 06.08.10).

Fredrik Græsvik sier seg enig med Borgen i den første påstanden. Han finner at forsøk på debatt om Afghanistan etter at trepartiregjeringen tok over har vært svært vanskelig, "fordi de eneste kritikerne av engasjementet plutselig sitter i en regjering hvor de ikke kan kritisere regjeringens vedtak. Det er et demokratisk problem, men jeg vet ikke helt hva løsningen skal være" (Græsvik 16.09.10). TV2-journalisten mener dette også har skapt et problem internt i partiet, samt for soldatene på bakken i Afghanistan:

"Det er jo mange internt i partiet som mener at de må ut av samarbeidsregjeringen og ikke ønsker å støtte en regjering som sender soldater i krig. Dette har også skapt et problem for soldatene, de føler at de er på et oppdrag som støttes halvveis av regjeringen, og det er jo helt riktig" (Græsvik 16.09.10).

Når det gjelder den andre påstanden, om elitesoldatenes angivelig skjulte virkelighet, finner pressens representanter at Borgen er inne på noe. Arne Jensen er enig i at spesialsoldatene er omgitt av mye hemmelighold, men er uenig i at alt de holder på med er stemplet hemmelig. Jensen mener det har vært debatt rundt operasjonene i Afghanistan, men stiller seg mer spørrende til om debatten har vært ført på riktige premisser.

"Det er sånn med noen av oss at når vi ikke får vite, tror vi at det kanskje er verre enn det faktisk er. Jeg tror som sagt ikke at hemmeligholdet hadde behøvd å være så stort som det oppleves. Jeg tror hensynet til sikkerhet og fremtidige operasjoner overvurderes av Forsvaret" (Jensen 14.07.10).

Græsvik påpeker først og fremst at det ikke er norske spesialsoldater i Afghanistan i dag utover de få som driver støttefunksjoner. Han er dog enig med Borgen i at når norske spesialsoldater har operert i Afghanistan, har det "vært et problem vi ikke har fått tilgang til hva de holder på med, ikke fått vite det, ikke fått kontrollert det. Dette har jeg for så vidt sagt før, og det har vært helt umulig å debattere det" (Græsvik 16.09.10). Græsvik får til en viss grad støtte fra avisjournalisten, som først angriper Borgens påstand om at det utføres brutale angrep, "hvor har han denne dokumentasjonen fra?" (Anonym 20.07.10). Jeg merker meg personlig her at det er vanskelig å oppdrive dokumentasjon om noe som er hemmeligstemplet i utgangspunktet, men at antagelser som Borgens påstand samtidig står lagelig for hugg uten beviser. Journalisten sier seg videre enig med Græsvik og Jensen i at debatten om spesialsoldatenes operasjoner er mangelfull:

"(...) at det spesialstyrkene holder på med er stemplet hemmelig er jo til en viss grad riktig" (ibid.).

Sjef for spesialoperasjoner, oberst Torgeir Gråtrud, kjenner seg absolutt ikke igjen i Borgens påstand. Han mener Borgen må få ha sin oppfatning, men understreker at "det nettopp er spesialstyrkene som ikke gjennomfører brutale operasjoner, men som i enhver situasjon prøver å løse oppdraget uten å løsne skudd. En foretrukket handlemåte i en COIN⁸ operasjon bør alltid være en indirekte *approach* og det å vinne folkets tillit, noe som er svært vanskelig".

Kåre Helland-Olsen er også uenig i Borgens påstand. For det første påpeker han at Forsvaret ikke har bygget en hemmelig hær: "Det at vi har spesialstyrker og hva slags type spesialstyrker vi har og hva slags oppdrag de utfører, det er velkjent. Det kan du få et intervju om når som helst – det kan hvilken som helst journalist få et intervju om når som helst – men du får ikke vite hvem de er" (Helland-Olsen 06.08.10). Borgens uttrykk "brutale operasjoner" finner Helland-Olsen videre er en måte å bruke språket på som "får leseren til å føle at her foregår det noe som ikke er bra. Militære oppdrag er av karakter ofte veldig brutale. Det ender iblant opp med at man må ta livet av folk; det blir ikke mer brutalt enn det" (ibid.). Kommunikasjonsdirektøren understreker spesialstyrkenes kompetanse, og igjen behovet for å skjerme dem fra dem som ikke vil dem vel:

" (...) Dette er ikke noen hemmelig oppbygging, og det er heller ikke snakk om at de gjør noen mer brutale ting. Det er måten Erling Borgen beskriver ting som gjør at han får fram dette konspiratorisk-artede. Men du får ikke vite hvem spesialstyrkene er. Og det er rett og slett fordi de er så få at hvis de som ikke vil oss vel får vite hvem de er, så er veien veldig kort til familie og venner og til dem selv. De er veldig vanskelige å beskytte i Norge også. Det er egentlig ganske enkelt dette her – så kan man like eller ikke like det – men det er nå en gang en del av gamet. Vi må beskytte de som er ekstra sårbare" (Helland-Olsen 06.08.10).

Ivar Johansen mener hemmeligholdet rundt spesialstyrkene undergraver deres støtte i befolkningen. Han mener det vil tjene Forsvaret å gi mer innsyn i operasjonene i Afghanistan, og finner at det i en del sammenhenger er et unødvendig hemmelighold rundt spesialstyrkene.

⁸ COIN er en forkortelse for *Counterinsurgency operation: Those military, paramilitary, political, economic, psychological, and civic actions taken to defeat insurgency.*

"Det undergraver spesialstyrkenes støtte i befolkningen når vi får vite så lite om hva de gjør. (...) For eksempel har vi aldri fått avklart hvor mange afghanere Norge har tatt til fange og overlevert til amerikanere eller afghanske myndigheter. Hvor mange sivile afghanere er drept av norske styrker? Fakta som opplagt 'fienden' i anførselstegn må vite om – de vet det jo – men vi skal ikke få vite det" (Johansen 05.07.10).

Det tredje påstanden kan igjen virke noe konspiratorisk, men Borgens utsagn om at den norske åpenheten ikke er mer enn en optisk illusjon kan være relevant for denne oppgaven. Helland-Olsen ønsker mer konkrete spørsmål fra Borgen (og etter min tolkning; fra pressen generelt):

"Grunnen til at vi ikke lar pressen være med spesialsoldatene ut på tur er mange. En av dem er at disse teamene ikke skal ha ansvar for sikkerheten til sivilister, det blir feil.(...) Journalister spaserer rundt i leirene våre, de snakker med hvem de vil, de er med på møter. Når vi sender politikere ned, så er de med på tur. Når vi er involvert i operasjoner eller alvorlige operasjoner så sender vi ut informasjon om dette – senest i går gjorde vi det. Når vi får skader eller falne så er prinsippet at i det øyeblikket familien er varslet, uten opphold, så skal den norske offentligheten varsles. Det gjennomfører vi uten opphold. Det er til og med sånn noen ganger at hvis det går for lang tid uten at vi får varslet de pårørende så må vi gjøre en vurdering på om det må ut likevel. Vi har forsøkt å beskrive – for alle de som hører – hva norske styrker gjør i Afghanistan, hvorfor de gjør det og hva som er resultatet av det. Da vil jeg gjerne igjen utfordre Borgen på hva det er - helt konkret - de vil ha tilgang på som de ikke får tilgang på i dag. Det blir altfor enkelt å si at 'Forsvaret er så lukket'. Det er en påstand som du verken klarer å debattere eller forsvare deg mot" (Helland-Olsen 06.08.10).

Arne Jensen betviler også sterkt at det er inngått noe nasjonalt taushetsløfte, men også han finner at det er en interessant betraktning å karakterisere den norske åpenheten som en optisk illusjon. Jensen påpeker at det foregår en sammenblanding av åpenhet og informasjon, en relevant kommentar til denne oppgaven jeg finner det verdt å sitere i sin helhet:

"Grete Faremo har snakket om at det skal bli større åpenhet, men problemet for Forsvaret og andre forvaltningsenheter – men kanskje særlig for Forsvaret – er at man blander sammen åpenhet og informasjon. Og hva mener jeg med det? Jo, alle offentlige etater nå, selv det minste kontor, har en informasjonsstrategi. Det er fint, men de bygger alle på ideen om at 'jo, vi skal fortelle om hva vi driver med, men det er vi som skal fortelle det, når vi ønsker å fortelle det, og på den måten vi ønsker å fortelle det'. Det er jo det informasjonsrådgiverne driver med. Men det som færre har en god strategi på er 'hvordan skal vi tilgjengeliggjøre råinformasjonen for de som måtte ønske å se på den og etterprøve den og bruke den til hva de nå måtte ønske å bruke den til'. Sånn sett så vil åpenheten som Grete Faremo har etterlyst bli en optisk illusjon, slik Erling Borgen beskriver det, dersom den ender opp i en masse glansede pressemeldinger. Det kan selvfølgelig være bra, det er ikke det, men de forteller gjerne en sannhet som er den som Forsvaret ønsker å komme ut, og det er stor forskjell på disse tingene" (Jensen 14.07.10).

6.7 Et demokratisk problem?

På tross av diskusjonen og redegjørelsene over, er det normative spørsmålet "i hvilken grad bør hemmelighold av Norges operasjoner i Afghanistan tillates i et demokratisk samfunn" fortsatt meget vanskelig å besvare. Assisterende Generalsekretær i Norsk Redaktørforening, Arne Jensen, peker på paradokset i at til tross for at hemmeligholdet var mer omfattende for 30-40 år siden, så var åpenheten på mange måter større fordi mange i befolkningen hadde vært i eller hadde tilknytning til Forsvaret på ett eller annet vis, og legitimiteten til forsvarsinstitusjonen var trolig større:

"[D]et var et mobiliseringsforsvar og konvensjonelt og det handlet om å sikre kysten og grensene. (...) Nå er dette noen spesialtrente styrker i stadig større grad som drar ett eller annet sted - de har ikke ansikter og ikke navn - og vi ser dem bare med finlandshetter på treningsvideoer fra Forsvaret og plutselig er fire av dem drept i Afghanistan, eller så har de drept noen, og vi vet ikke helt. De er i Afghanistan, hvorfor er de det? Afghanistan har vel aldri truet Norges sikkerhet? Eller har de det? Det er en mye mer komplisert oppgave i dag å legitimere norske forsvarsoperasjoner enn det ville vært for 30-40 år siden, for da var det ikke noe å forklare, for da var jo krigen iskald. Nå er det en varm krig, men den foregår på andre siden av jordkloden med norske soldater. Det er en pedagogisk utfordring, og den jo blir ikke lettere hvis man samtidig gjør det enda mer hemmelig" (Jensen 14.07.10).

Jensen erkjenner igjen at behovet for hemmelighold til en viss grad er tilstede, men legitimeringen av det som foregår må forankres i et åpenhet om hva som foregår - ikke bare den politiske begrunnelsen - men fortellingen og forklaringen av hva som faktisk skjer i Afghanistan. Dette kan igjen overføres til redegjørelsen for overvåkningsregimet under den kalde krigen som jeg har presentert foran. Den kalde krigens realangst bør ikke undervurderes. Beredskapstiltakene mot virksomheten fra kommunistisk eller nazistisk side var, som statsminister Nygaardsvold uttrykte det allerede i 1940, nødvendig. Befolkningen virker også å ha vært forståelsesfulle til graden av hemmelighold da trusselen føltes mer reell. Som historiker Bergh påpeker, ble situasjonen "opplevd som så alvorlig at hensynet til sikkerheten måtte veie tyngst, også når det kolliderte med andre viktige prinsipper. Tvilen måtte komme sikkerheten til gode" (Bergh 1999, i Prebensen og Skarland (red.) 1999:85-86).

Helland-Olsen finner en kontrast i at samtidig som den ytre trusselen antas å være svært redusert, har vi samtidig fått tøffere internasjonale operasjoner. Det er noe av det Forsvaret finner det utfordrende å kommunisere til offentligheten:

"Det blir helt feil å sitte i 2010 og mene at de tok helt feil i 1962. Fordi verden var helt annerledes, man tenkte helt annerledes, og faktisk så var det fysiske rundt helt annerledes. (...) Og så er det en kontrast til det at samtidig så har vi fått tøffere internasjonale operasjoner. Og det er egentlig det, tror jeg, som er noen av Forsvarets utfordringer når det gjelder åpenheten og alle de tingene du er opptatt av, at man kommuniserer med befolkningen som lever så trygt og godt og isolert som man gjør her oppe. Samtidig er deler av befolkningen ute og kjemper for deres sikkerhet. Det er det veldig, veldig vanskelig å kommunisere. Det er et spenningsfelt der; 'Ja, men dette kan da ikke være farlig', sier vi som sitter her hjemme, mens de som er på bakken et annet sted føler det på en helt annen måte" (Helland-Olsen 06.08.10).

Avisjournalisten finner at det bør være begrenset hemmelighold av Forsvarets internasjonale operasjoner i Afghanistan i et demokratisk samfunn: "Mesteparten av det som blir gjort bør bli kjent, i hvert fall kort tid i ettertid". Dette er en parallell til det Rahul Sagar (2007) kaller *retrospection*. Også denne mekanismen har, som påpekt under punkt 3.3.3, sine problemer. Mest nærliggende er utfordringen det er å sette et tidsestimat for når gradert informasjon vil kunne avgraderes og dermed bli gjort tilgjengelig for offentligheten. Hvis det er Forsvaret - blant annet i kraft av sin kompetanse på sikkerhetspolitikk - som selv avgjør når noe kan være et problem for sikkerheten, ligger det i kortene at uheldige hendelser som ikke ønskes offentliggjort kan holdes gradert i lengre tid. Blant annet viser Kokkvold til sikkerhetslovens graderinger og påpeker at det skal ikke brukes høyere sikkerhetsgrad enn nødvendig. Han mistenker dog at det drives diskutabel graderingspraksis. "Uten at jeg har noen forskning å slå i bordet med, vil jeg mene at Forsvaret etter alt å dømme bruker høyere sikkerhetsgrad enn nødvendig – ikke tar noen sjanser – og derfor går lenger enn man strengt tatt behøver å gjøre" (Kokkvold 06.07.10).

Forsvaret må etter Græsviks mening nødvendigvis bestemme hva som skal hemmeligholde og hva som ikke skal hemmeligholdes, men at det må være noen som kan kontrollere og si i fra hvis det er noe som er feil. TV2-journalisten viser igjen til sitt forslag om et uavhengig utvalg, nevnt under punkt 6.2. Han ønsker også større politisk press for åpenhet, men påpeker at det har vært en utvikling i positiv retning på dette området i det siste:

"Man må altså være mye med åpne, slik de har vent seg til tanken på å være nå, å tillate pressen får innsikt i hva de driver med. (...) Samfunnet for øvrig må kunne stole på at – i og med at det er ikke alle som kan reise til Afghanistan og se hvordan soldatene opererer – journalistene ville sagt i fra hvis det var noe som var oppsiktsvekkende galt. Selv om vi ikke kan fortelle alt og ikke får vite alt" (Græsvik 16.09.10).

Ivar Johansen mener noe hemmelighold er uunngåelig, men at "det hemmeligholdet som er på dagens nivå er uakseptabelt" (Johansen 05.07.10). Oberst Gråtrud understreker at hemmelighold ikke bør misbrukes, og finner det "viktig at den norske befolkningen har en god forståelse hva som gjøres av norske avdelinger i Afghanistan" (Gråtrud 12.10.10). Per Edgar Kokkvold mener også at en grad av hemmelighold bør tillates: "Sikkerhet for den enkelte og operasjonssikkerhet er man nødt til å vektlegge. Når man først har bestemt seg for å ha et Forsvar og dette Forsvaret også tar del i internasjonale operasjoner, så kan man ikke mene at det skal være plikt å fortelle alt, også det som kan skade den enkelte soldat og den enkelte operasjoner" (Kokkvold 06.07.10). Samtidig understreker Kokkvold pressens informasjonsansvar, også i situasjoner der det kan komme på kant med loven:

"Når sikkerhetsloven opererer med avgjørende skadefølger for Norges og dets allierte sikkerhet i forhold til fremmede makter og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, er det klart at dette kan det også noen ganger være riktig av mediene å bryte dersom man kommer etter en vurdering til at dette er uheldig. Er dette uakseptabelt i et demokratisk rettssamfunn, så må pressen kunne gå utover slike bestemmelser og ta konsekvensene av det. Naturligvis vil mediene og de aller fleste journalister ta hensyn til liv og helse" (Kokkvold 06.07.10).

6.8 Frempek - et Forsvar i endring?

Under forsvarsminister Grete Faremo har Forsvaret uttrykt et ønske om mer åpenhet. Til tross for at tidligere forsvarssjef Sverre Diesen uttalte til Morgenbladet at Faremos ønske ikke har ført til noen endret strategi rundt operasjonene i Afghanistan og fremstår som "gammel vin på nye flasker" (Diesen til Bredeveien 2010), virker mine respondenter å merke en endring i innsynsregimet, om enn ikke med dramatisk effekt.

Per Edgar Kokkvold har sittet som Generalsekretær i 14 år, og har i løpet av de årene merket en "åpenbar endring i holdning fra Forsvaret" (Kokkvold 06.07.10). Han påpeker imidlertid at det også ha skjedd en åpenbar endring i mediene:

"Når man studerer Presseforbundets protokoller fra 40, 50 og delvis 60-årene, så er det et helt annet forhold mellom pressen og makten, mellom mediene og makten. (...)Ytringsfrihet ble brukt i veldig beskjeden grad. Så nå har det endret seg til mer pågående medier, og også endret seg fra Forsvarets side som – hvis man går flere tiår tilbake – sjelden ble utfordret av kritiske medier, men som når blir det i stadig større grad. På samme måte som offentlighet i rettspleiing gir domstolene legitimitet, så gir åpenhet i Forsvaret også Forsvaret legitimitet" (Kokkvold 06.07.10).

Fredrik Græsvik og Kåre Helland-Olsen er samstemte i at det er et Forsvar i endring hva angår hemmelighold vi opplever i vår sikkerhetspolitiske situasjon. Græsvik har snakket med både Faremo, forsvarssjef Sunde, Generalinspektør for Hæren Per Sverre Opedal og tidligere forsvarsminister Anne Grete Strøm-Erichsen om åpenhet i Forsvaret, og mener det "har ligget et ønske der hele veien" (Græsvik 16.09.10). Han påpeker at behovet for åpenhet i Forsvaret ikke har vært et presserende krav fra offentligheten før i nyere tid, og vektlegger også den teknologiske utviklingen, som soldatenes hjelmkameraer som var kilden til "lekkert"-episoden.

"Hele samfunnet har blitt mer gjennomsiktig, og dette har også endret Forsvarets måte å tenke på. De vet at de ikke kan sitte og holde tilbake ting, for det aller meste vil bli kjent før eller senere" (Græsvik 16.09.10).

Arne Jensen er av den oppfatning at Faremos ønske om åpenhet tyder på at dette er spørsmål som diskuteres i Forsvaret, men virker ikke å være overbevist om at dette har tilført offentligheten mye ny informasjon:

"Det er for så vidt en debatt som vi har hatt tilløp til de siste årene, uten at jeg er sikker på om det har kommet så mye ut av det. Det har vært noen tilløp til at man har gitt en viss grad av mulighet til innblikk i noe av det som disse operasjonene omfatter, men jeg er veldig usikker på om Forsvaret som sådan – hvor stor endringsvilje og endringskompetansen er der, i hvert fall på kort sikt" (Jensen 14.07.10).

Jensen mener at den viktigste endringen i det tradisjonelle motsetningsforholdet mellom Forsvaret og pressen må komme fra politisk hold. Det handler om å forankre Forsvarets forhold til innsyn i den åpenhetstenkningen som politisk og formelt ligger i bunn av forvaltningens virksomhet:

"Det er mye i Forsvaret som er ganske spesielt og i noen tilfeller også legitimerer litt særlige innsynsbegrensninger, men dette finnes det lovhjemler for og man må faktisk forholde seg til det lovverket man har. Det betyr at det må

være 'clear and present danger' for at man skal kunne tilbakeholde viktig informasjon om hva norske soldater gjør 1000 mil fra Norge" (Jensen 14.07.10).

Igjen er det paralleller til overvåkningsdebatten. Historiker Bergh argumenterte for at den politiske kritikken og tillitstapet som overvåknings- og sikkerhetstjenesten møtte på 1990-tallet til dels var selvforskyldt, men at hovedproblemet imidlertid lå på det politiske plan. Det norske politiske systemet klarte ikke å utvikle tilfredsstillende styrings-, kommunikasjons- og kontrollordninger i forhold til overvåknings- og sikkerhetstjenesten. De administrative ordningene ble både for uformelle, uklare og usystematiske, og instruksene for lite presise. Det meste skulle foregå med stor diskresjon (Bergh 1999, i Prebensen og Skarland (red.) 1999:93). De politiske signalene og beslutningene ble dermed svært generelle og ofte ikke offentlig kjent. I kapittel 5 viste jeg blant annet til motsetninger mellom offentlighetsloven og sikkerhetsloven. At Justisdepartementet frarådet regjeringen å fremme lovforslaget, styrker denne motsetningen. Fraværet av kontrollordninger for misbruk av hemmelighold har jeg videre gjennomgått med Sagars mekanismer i teorikapittelet. Selv om de politiske signalene i innsynsdebatten er mer tydelige i dag, jamfør Forsvarsministerens ønske om mer åpenhet, har jeg funnet få garantier for at instruksene rundt for eksempel merinnsyn har ført til klare og systematiske vurderinger i forvaltningen, og ikke kan føre til misbruk eller en "føre-var"-mentalitet. Det er heller ikke gitt at Stortingets representanter får full oversikt over hva norske styrker gjør i Afghanistan. Dette kan nok gi et demokratisk underskudd, ikke minst i en situasjon der SVs regjeringsdeltakelse har lagt en demper på partiets krigsmotstand. Riktignok er ikke den offentlige debatt avgrenset til det som skjer i nasjonalforsamlingen, men uten et opplyst Storting vil befolkningen neppe føle seg representert i spørsmål om norske styrker i Afghanistan.

Oberst Gråtrud opplever dog at hemmeligstempling av ikke-hemmelige aktiviteter er mindre utbredt enn tidligere, og finner at det er en positiv trend i vår sikkerhetspolitiske situasjon:

"I dag gjennomføres det bedre vurderinger rundt innsyn fra media enn tidligere og vi har også sett at skriv har blitt nedgradert for at vesentlig informasjon skal tilflyte den norske befolkningen. Dog er det ikke sikkert vi i Forsvaret har funnet den helt riktige balansen ennå. Et bedre forhold mellom pressen og Forsvaret er nok også noe man stadig må jobbe med" (Gråtrud 12.10.10).

6.9 Kvantitative betraktninger

I dette underkapitlet vil jeg ta utgangspunkt i fem spørsmål stilt i henholdsvis Opinions undersøkelse *Holdninger til NATO* (2009) og Nielsen Consumer Researchs undersøkelse *Holdninger til Forsvaret* (2010). Betraktningene vil i noen grad lene seg på den kvalitative analysen fra forrige kapittel, supplert med innsikter fra Anders Sømmer Hammers bok *Drømmekrigen*, utgitt på Aschehoug forlag sommeren 2010. Selve underkapittelets tittel kan dermed være noe misvisende, men det grunnleggende utgangspunktet er meningsmålingene fra Opinion og Nielsen Consumer Research.

Jeg velger i stor grad å anse Hammers kommentarer som pålitelige, da boken er skrevet i dokumentarisk form og med innsikt fra førstehåndsobservasjoner fra de norske styrkene i Afghanistan. Samtidig er boken selvsagt uttrykk for hans personlige mening, i likhet med de respondentene i forrige kapittel. Hammer har som eneste norske journalist bodd i Afghanistan siden 2007 og dekket konflikten derfra. Han har vært frilanser i store perioder, og blant annet arbeidet for NRK, Dagbladet, Dagsavisen og regionavisene. Også Kristin Jonassen Nordbys masteroppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, *Fremstillingen av krigen i Afghanistan i norske medier* (2009), vil det refereres til i det følgende.

6.9.1 Embedding

Nordby tar i sin masteroppgave utgangspunkt i Aftenpostens morgenutgave og Dagsavisens dekning av krigen i Afghanistan fra terrorangrepet på World Trade Center den 11. September 2001 frem til og med desember 2008. Hun finner blant annet at Afghanistan-artiklene har et norsk fokus, da norske kilder og norske vinklinger er dominerende (Nordby 2009:69). Nordby finner også at elitekilder er overrepresentert i dekningen "Det er først og fremst politiske kilder som får mye spalteplass, etterfulgt av militære og dernest semi-profesjonelle kilder. De som får minst spalteplass sammenlagt er de sivile kildene og opprørsbevegelsen" (Nordby 2009:69).

Nordby finner også at mye av informasjonen om hendelser i Afghanistan som blir formidlet i norske medier er andrehåndsinformasjon. Av Dagsavisen og Aftenpostens hovedsaker om konflikten, ble 17 prosent laget i Afghanistan. 36 prosent av artiklene baserte seg kun på norske kilder (Nordby 2009:71).

Dette har med stor sannsynlighet sammenheng med sikkerhetssituasjonen i Afghanistan, og såkalt "embedding" av journalister. Embedding innebærer kort at journalistene blir internert i en militærleir sammen med de norske eller de allierte styrkene. For å komme seg rundt i området er journalistene avhengige av at de militære tar dem med. Anders Sømme Hammer er kritisk til embeddingsystemet i sin bok *Drømmekrigen*. Han påpeker at det finnes eksempler på glimrende reportasjer laget av journalister som har fulgt soldatene, men at krigen blir skildret fra soldatenes perspektiv. Historiene skaper sympati for soldatene og deres forståelse av krigen, skriver Hammer (2010:33). Det logistikkmessige taler imidlertid til fordel for embeddingen:

"Det er gratis å reise med militæret. Eller det vil si, det koster mye å sende journalistene rundt, men militæret tar regningen. Flere journalister bør spørre seg hvorfor. Militæret sponser selvfølgelig ikke turer på journalister uten å tro at de vil få noe igjen. (...) Nå som Forsvaret har åpnet for at journalister kan få følge soldatene i kamp, kommer det til å bli desto mer avgjørende å drive uavhengig journalistikk. Hvis ikke kommer dekningen av den norske krigføringen til å bli enda mer ubalansert enn den har vært fram til nå" (Hammer 2010: 31-32).

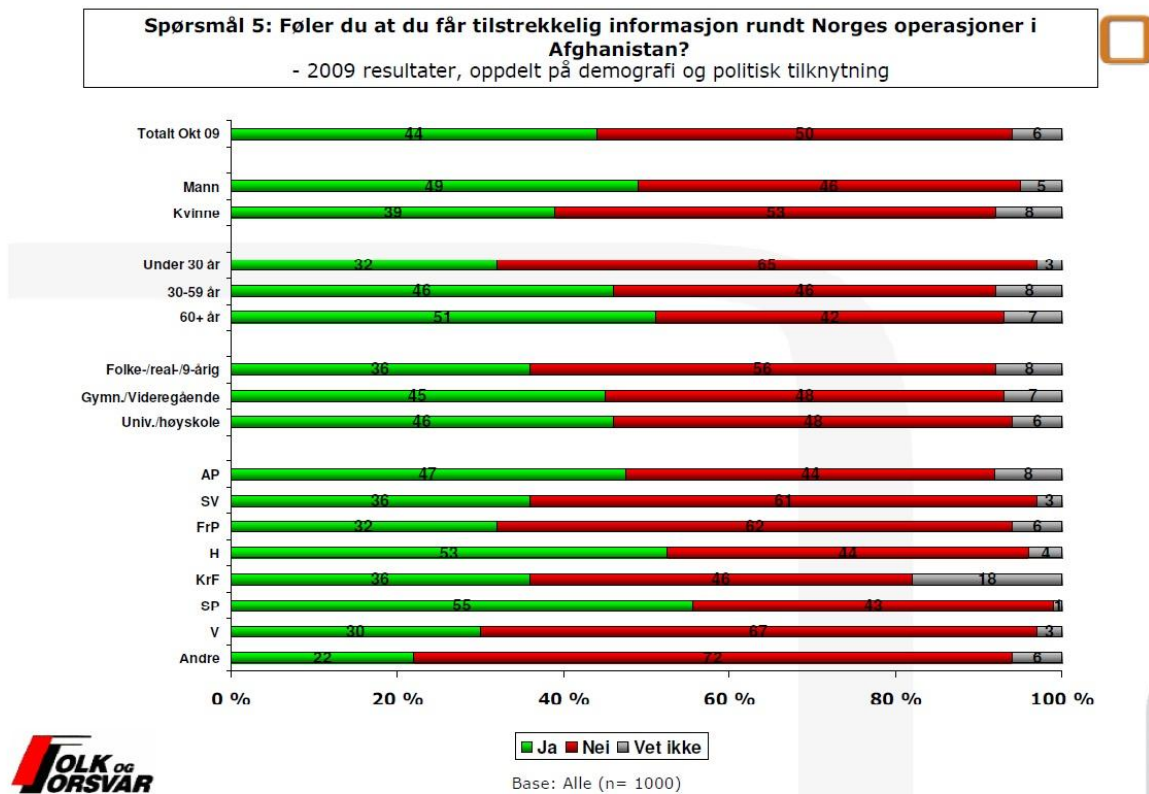
Hammer mener at Norge er blant ISAF-landene som har gitt minst innsyn i hva soldatene gjør i Afghanistan. Frilansjournalisten har i likhet med andre journalister kjørt rundt med soldatene og laget det han velger å kalle "relativt intetsigende reportasjer": "Hva som har skjedd når norske soldater har avfyrt våpen, hadde Forsvaret fram til våren 2010 gjort alt de kunne for å ha informasjonsmonopol på" (Hammer 2010:59).

Tabellen under (Tabell 1, Opinion 2009) viser tydelig at den norske befolkningen ikke har vært fornøyd med informasjonen rundt Norges operasjoner i Afghanistan. Det må understrekes at denne meningsmålingen ble foretatt i oktober 2009, men når halvparten av utvalget svarer "nei" på spørsmålet under, kan dette tolkes som en støtte til Hammers påstand om at Norge har gitt lite innsyn i hva soldatene gjør i Afghanistan.

Det er også en del andre innsikter å trekke ut fra tabellen under. Aldersvariabelen kan tyde på at ungdom og unge voksne krever mer tilgang på informasjon enn øvrige aldersgrupper. Dette kan peke mot en generasjon som søker mer innsyn i Forsvaret enn tidligere. En annen tolkning er at vår sikkerhetspolitiske situasjon er mer uoversiktlig enn før årtusenskiftet, noe blant annet Jensen

og Helland-Olsen skisserte i oppgavens kvalitative del. Videre - og kanskje noe overraskende - føler personer med høyere utdanning at de får mer tilstrekkelig informasjon rundt operasjonene enn personer med lavere utdanning. På partinivå er det først og fremst SVs og Fremskrittspartiets velgere som føler de ikke får tilstrekkelig informasjon.

Tabell 1



Hammer skriver at hovedproblemet med å lage journalistikk i samarbeid med Forsvaret er at du blir kontrollert og sensurert. Sommeren 2007 meldte Klassekampen at en rekke aviser ukritisk hadde publisert stoff produsert av Forsvarets egne presse- og informasjonsoffiserer om forholdene i Afghanistan. Som en følge av dette tok en rekke medier opp problemstillingen om at Forsvaret ved å tilby stoff skrevet av dem selv driver sensur av informasjonen rundt Forsvarets operasjoner (Aarset 2007). Der Hammer (2010:68) mener målet om kritisk og uavhengig journalistikk "virker helt fjernt det Forsvarets informasjonsarbeidere selv går inn i rollen som skrivende journalister", mente NRK veteran Hans-Wilhelm Steinfeld mener nå at Forsvaret anno 2007 gjorde en svært god jobb på informasjonsbiten:

"Siden Balkan har Forsvaret åpnet seg mer og mer opp for media. I dag syntes jeg åpenheten blant de norske styrkene er upåklagelig. Det eneste jeg reagerer på er hemmelighetskremmeriet rundt de norske spesialstyrkene. Jeg tror Forsvaret overvurderer betydningen av det gammel etterretningsprinsippet on a need-to-know basis. Når selv ikke den norske øverste ledelsen i ISAF ikke kjenner til hva de driver med da er det noe galt" (Steinfeld, til Aarset 2007).

Anders Sømme Hammer understreker at "det singler i glasshus når jeg, som var den norske journalisten som reiste mest med soldater i Afghanistan i 2007, kritiserer reportasjeturer med soldatene". Han mener dog at forestillingen om journalisten som upåvirkelig og uavhengig utfordres av perspektivet som kalles "gavens makt". Journalister som får komme på besøk til Afghanistan, kan få en følelse av at de burde gi noe tilbake. Den uoversiktlige situasjonen i Afghanistan og fraværet av nøytrale observatører, gjør at de krigførende partene, ifølge Hammer, stort sett står fritt til å melde hva de vil.

"Selvfølgelig legger informasjonsarbeiderne i Forsvaret til rette for de sakene de ser seg tjent med å få belyst. Når du kommer til en norsk militærleir, har presseoffiserene ofte forberedt saker du kan få eksklusivt. Vinklingen og intervjuobjektene er klare. Det eneste du som journalist trenger å gjøre er å gjennomføre intervjuene. Men når den norske pressehistorien revideres, kommer spørsmålet til å være: Hvorfor var det så få kritiske undersøkelser i felt i Afghanistan?" (Hammer 2010:70).

Et par årsaker til dette utover embeddingsystemet må dog nevnes. Sikkerhetsaspektet er allerede kort nevnt. En journalists sikkerhet ivaretas til en viss grad av soldatene når han eller hun er med på oppdrag. Skal journalisten "løsrive" seg fra Forsvaret, avhenger sikkerheten av lokalkunnskap og lokale kontakter. Det er forståelig at norske redaksjoner ikke vil sette sine medarbeideres liv i fare. I tillegg til sikkerhetsaspektet er det også kulturelle barrierer for en fri og balansert dekning fra Afghanistan. Mistro til vestlige journalister, språklige barrierer og kvinneundertrykking vanskeliggjør en kritisk dekning av konflikten (Nordby 2009:77).

6.9.2 Betrodde journalister

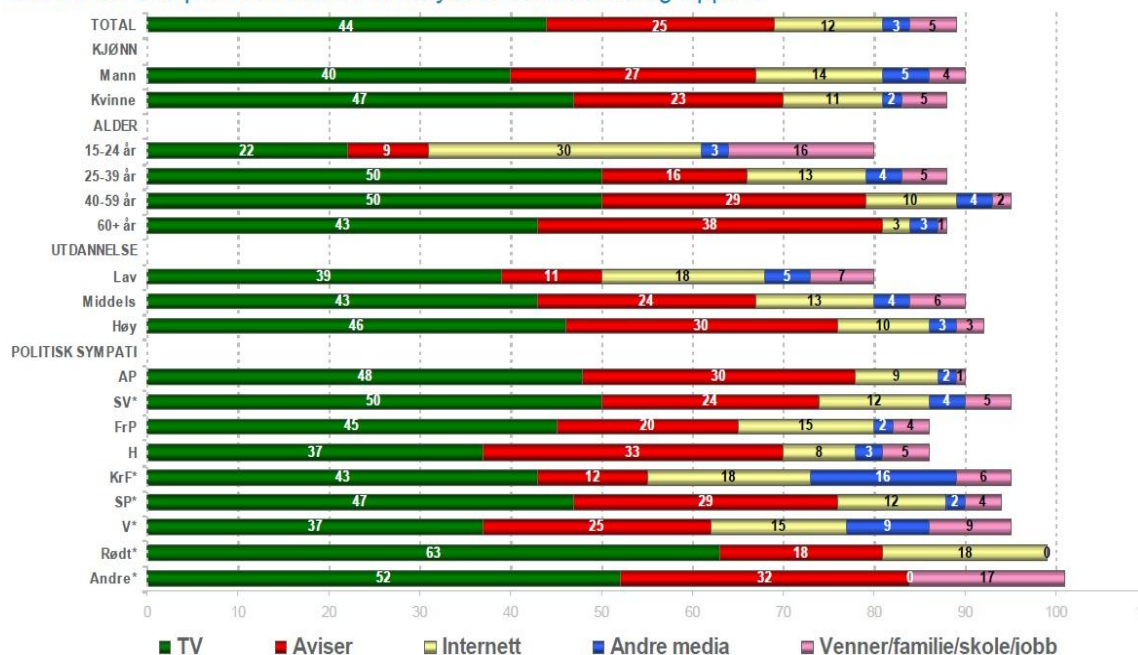
Hvilken vinkling en sak får, vil også avhenge av hvem som dekker den. Tabellen under (Tabell 2, Nielsen Consumer Research 2010) viser at befolkningen henter informasjon primært fra de "klassiske" mediene TV og aviser. Den yngste aldersgruppen søker imidlertid i større grad internettkilder, selv om nettaviser er en naturlig konsekvens av den teknologiske utviklingen.

Dette vil videre kunne bety at hvilke medier som har tilgang på informasjon er avgjørende for i hvilken grad befolkningen blir opplyst.

Tabell 2

Hvor får du mest informasjon om forsvars- og sikkerhetsrelaterte tema? (Demografi)

Nordmenn flest får vanligvis informasjon fra TV og/eller aviser. Det er imidlertid stor på aldersgrupper. Den yngste aldersgruppen får mest informasjon fra Internett. Også bruken av ens private nettverk er høyest i denne aldersgruppen.



Base: Alle (n=1000)

Note: * liten base, resultatene bør tolkes med forsiktighet.

Samtlige av mine respondenter virker å erkjenne at Forsvaret har mer tillit til enkelte journalister enn andre - og dermed har strategier for hvor informasjon primært kan sendes for å få bedre fremstillinger enn andre steder. Alle journalistiske medier har i utgangspunktet samme informasjonsfrihet, men som avisjournalisten påpeker er informasjonstilgang ofte "personavhengig, noen journalister har et bedre kontaktnett og får bedre tilgang gjennom relasjonene" (Anonym 20.07.10).

Dette inntrykket samsvarer med Hammers oppfatning av VGs informasjonstilgang:

"VG får ofte eksklusive intervjuer med soldater og offiserer, antakelig fordi Forsvaret vet at avisens journalister dyrker forestillingen om de norske soldatheltene og stiller få kritiske spørsmål. To av Forsvarets presseoffiserer i Afghanistan de siste tre årene er henholdsvis nåværende og tidligere journalist i VG" (Hammer 2010:161).

Det er samtidig nærliggende å tro at de større mediene har større tilgang på informasjon i kraft av sin redaksjonelle kompetanse, journalistiske apparat og rett og slett størrelsen på bedriften. At ledende TV-kanaler og ledende aviser har et bredere nettverk overrasker neppe noen. Oberst Gråtrud taler for dette synet:

"[Det er] ofte de store aviser og TV stasjoner som setter forsvarsstoff på trykk. Dette trolig for at de har et profesjonelt apparat som kan monitorere nyhetsverdenen. Med andre ord de er de som hurtig tar kontakt med kommunikasjons- og- talsmenns apparatet i Forsvaret og som derfor også får svar på sine spørsmål raskest [sic]. Når en nyhet deretter blir publisert er det ikke lengre noen sensasjon for 'de små' som da må nøye seg med å gjengi hva som alt er på trykk i de store mediene. Videre er det trolig (menneskelig) slik at det også opprettes et tillitsforhold mellom Forsvaret og journalister som skriver reflektert rundt Forsvarssaker" (Gråtrud 12.10.10).

Kokkvold i Presseforbundet understreker at Presseorganisasjonene i utgangspunktet er kritiske til departementer eller andre som favoriserer enkelte medier på bekostning av andre.

Generalsekretæren sier at han personlig har en viss forståelse for at et departement kan gå til en spesiell avis fordi man vet at her er det interesse for dette temaet, men den type eksklusivitet som hindrer andre mediekkanaler å komme til kildene er det kritikkverdig av et medium å akseptere.

Kommunikasjonsdirektør Kåre Helland-Olsen påpeker også at likhetsprinsippet er gjeldende.

Offentlighetsloven forbyr da også forskjellbehandling ved utlevering av informasjon (§ 6).

Helland-Olsen finner det dog utfordrende å få medieomtale på de sakene FD ønsker å få medieomtale på , og "mye enklere å få omtale på de saker man ikke ønsker å få medieomtale på" (Helland-Olsen 06.08.10). Kommunikasjonsstrategien virker å samsvare med det Kokkvold har forståelse for; at FD bruker spesielle medier eller journalister i informasjonsspredningen:

"Det er ofte at vi – når vi ser at vi har en sak vi ønsker å få maks effekt på – så ser vi; hva skal vi gjøre for at denne saken skal få mest mulig omtale? I enkelte tilfeller kan det være at vi inngår avtaler med spesielle medier. I andre tilfeller så gir vi lik tilgang til alle. Å sende ut pressemeldinger har ikke noen særlig effekt lenger, det hadde det en gang, men det har ikke det lenger. Så vi blir nødt til å tenke litt kreativt. Men retningslinjene er klare. (...) Alle som spør, skal få tilgang til den samme informasjonen. Men det er ikke alltid at vi pøser ut alt til alle, fordi vi

erfaringsmessig sett vet at det ikke virker. Hvis alle får alt samtidig, er sannsynligheten for at du da får noe stort på trykk veldig liten, for da er det ikke eksklusivt lenger" (Helland-Olsen 06.08.10).

Arne Jensen påpeker at "frihet til å publisere er en tom frihet hvis en ikke har tilgang på noe informasjon å publisere. Makten i dette tilfellet ligger ikke i publiseringsbiten i den aksen; Forsvarets makt ligger i hvem de lar få tilgang til hvilke biter informasjon" (Jensen 14.07.10). Jensen understreker at han ikke har grunnlag for å si at Forsvaret har noe system i dette, men antar at Forsvaret har - som mange andre steder i forvaltningen - strategier for hvor det er man ønsker å få frem hvilke budskap, og "trolig også at man vurderer litt hva slags fremstilling man kan tenkes å få hos noen – og hva slags fremstilling man kan tenkes å få hos andre" (ibid.). Ivar Johansen er av samme oppfatning. SV-politikeren mener det er "klart at noen mediefolk, noen mediekanaler, brukes bevisst av Forsvaret til å få ut informasjon i det perspektivet som Forsvaret selv ønsker seg" (Johansen 05.07.2010).

Anders Sømme Hammer har som journalist opplevd denne prioriteringen. Han skriver i sin bok *Drømmekrigen* at hemmeligholdet rundt spesialsoldatene gang på gang er begrunnet med deres sikkerhet, noe som er i tråd med min analyse over. Hammer finner imidlertid at enkelte journalister og/eller medier stiller foran i køen hvis det blir gitt tilgang til spesialsoldatene:

"Da jeg var i møte med Forsvarsdepartementet og blant annet spurte om å få intervju spesialsoldatene i Kabul, fikk jeg beskjed om at forespørselen ville bli videreformidlet og nesten garantert avslått. Etter møtet ble jeg fortalt at det antakelig ville være Tom Bakkeli i VG eller Fredrik Græsvik i TV 2 som skulle få muligheten til å gjøre intervjuer, hvis det ble gjort endringer i informasjonsstrategien som åpnet for at spesialsoldatene kunne snakke. Forklaringen var at Bakkeli og Græsvik var svært godt likt i Forsvaret" (Hammer 2010:248).

Græsvik sier selv at det er stor forskjell på hvilke journalister som får hvilken informasjon:

"Jeg jobber med Afghanistan og også mye med Forsvaret. Så har vi en som er i Kabul, Yama Wolasmal, som også har gjort noen forsøk på å jobbe med Forsvaret. Vi er på helt forskjellige nivåer når det gjelder hva slags informasjon vi mottar (...). Jeg kommer sammen fotograf med lang Forsvarsbakgrunn fra Norge, og bor sammen med soldatene. Det er klart at tilgangen til informasjon er veldig forskjellig, og det handler om hvem man intuitivt stoler på. (...) Og så er jo vi såpass stor redaksjon her, så det er ikke jeg som trenger å lage "drittsakene" om Forsvaret i morgen. Det kan godt noen andre gjøre. En ting er at det er jeg som kan få noen tips, men det er ikke jeg som behøver å lage sakene hvis det er jeg som skal ned til soldatene i Afghanistan. Det er noe med at hvis det var jeg

som laget "drittsakene" i forrige uke og kommer ned dit, så kan arbeidsforholdene bli litt kompliserte. Det sier seg selv at soldatene ikke vil ønske å ha meg tett på seg" (Græsvik 16.09.10).

Græsvik understreker at han og TV 2 ikke trenger å avklare om informasjon kan eller bør publiseres: "Jeg har bedt om råd, men jeg har aldri latt meg sensurere" (Græsvik 16.09.10). Samtidig er TV2-journalisten opptatt av at pressen publiserer det som er av offentlig interesse. Som et svar på spørsmålet "Hvor går grensen for hva pressen bør få tilgang til - og hvor går grensen for hva de bør vise" stilt i min intervjuguide, svarer Græsvik at pressen hadde gått langt i å vise bilder der norske soldater begår urett, da dette handler om å gi befolkningen innsikt:

"Hvis det forelå bilder av døde barn som norske soldater hadde skyld i var blitt drept, hvis jeg hadde fått inn det i morgen, så ville jeg virkelig gått inn for at vi skulle offentliggjøre det. Det kan jo være noe med det estetiske bildet som gjør at de kan bli vanskelig, men det handler om at det er viktig i det offentliges interesse (...)" (Græsvik 16.09.10).

6.9.3 Informasjonsstrategi

Forsvarets informasjonsavdeling er nå underlagt Forsvarsdepartementet. Forsvarsstabens informasjonsenhet ble integrert i en felles kommunikasjonsenhet underlagt departementsråden i Forsvarsdepartementet 1. mai 2008. Dette gjør at informasjonen fra Forsvaret er underlagt politisk kontroll, og ifølge Nils E. Naastad, førsteamanuensis ved universitetet i Trondheim, utgjør dette et demokratisk problem.

Naastad påpeker at omorganiseringen i 2008 for det første fører til at Forsvarets kontaktflate mot det sentrale politiske miljøet reduseres. For det andre mister den samme ledelsen muligheten til å henvende seg til offentligheten uten at informasjon først er "silt av adjunktene i Forsvarsdepartementet" (Naastad 2008). Førsteamanuensis finner en rekke motforestillinger mot denne utviklingen: et demokratisk samfunn bør fatte sine beslutninger etter åpen diskusjon og debatt. Denne debatten skal føres på en basis av kunnskap. En siling av og kontroll med den informasjonen offentligheten får tilgang til, svekker muligheten for en slik åpen debatt. Samtidig fortsetter utviklingen mot det Naastad kaller et "et norsk ekspedisjonskorps", et eliteforsvar som i seg selv er en demokratisk utfordring: "Det Forsvaret hvor halve befolkningen tjenestegjorde, var et Forsvar hvermannsen kjente. Nå minker den erfaringsbaserte kunnskapen om Forsvaret i befolkningen, samtidig som informasjonen om det nye Forsvaret sentraliseres og siles" (ibid.).

Ombudsmannsnemnden for Forsvaret var på befaringsreise til Mazar-e-Sharif, Meymaneh og Kabul våren 2010. Deltagerne var Ombudsmann Kjell Arne Bratli, Bjørn Hernæs og Ivar Johansen. I sin rapport skriver de at "[f]or soldatene er det viktig at de og deres nærmeste vet at den jobben de gjør, blir satt pris på. Viktig er det også at det formidles et så korrekt bilde som mulig av operasjonene. Nemnda er fornøyd med at Forsvaret nå legger seg på noe større åpenhet rundt enheter og operasjoner, og at media får bedret tilgang til informasjon ved bl.a. tilstedeværelse over tid" (Ombudsmannsnemnden 2010).

Halvannen måned tidligere (13. april) beskriver Fredrik Græsvik på sin blogg hvordan han deltar på et oppdrag med de norske styrkene i Afghanistan:

"For første gang får norske journalister være med å dokumentere virkeligheten til norske soldater som er i strid i Afghanistan. Tidligere har vi blitt stoppet før vi har kommet så langt. Nå vil de vise oss hva de driver med, og gjør det de kan for å tilrettelegge for oss. Forsvaret viser en åpenhet jeg knapt har sett før. De vil at folk hjemme skal få vite. Soldatene vil at folk skal vite hva de driver med, og hvilke risikoer de utsettes for" (Græsvik 2010).

Anders Sømme Hammer er imidlertid ikke imponert over Forsvarets nye informasjonsstrategi. Hammer mener journalister som i perioder er underlagt soldatenes beskyttelse har liten mulighet til å fange opp hva som skjer og rører seg blant afghanere:

"Fremstillingen av den norske krigen i Afghanistan er ikke bygd på en løgn. Den er bygd på et velsmurt informasjonsmaskineri der alt går ut på å sette soldatene i et best mulig lys. Og forsterkes av et regjeringsapparat som stadig gjentar at de norske soldatene gjør en kjempeviktig jobb. Når feiltrinn og mislykkede militærstrategier ikke blir innsett eller innrømmet, kan vi regne med at de vil forplante seg videre, også til kommende konflikter der norske soldater sendes. Forsvaret tegner et fordreid bilde av krigen. Det meste som ikke går bra, og usikkerhet rundt konsekvenser av kamper, fortrenses eller gjemmes bak vage formuleringer og henvisning til hemmelige undersøkelser" (Hammer 2010:312-313).

Tabellen under (Tabell 3, Nielsen Consumer Research 2010) viser at rundt en tredjedel av befolkningen mener Forsvaret fremstår som en svært lukket eller ganske lukket organisasjon. Den yngste aldersgruppen har færrest svar innenfor disse to kategoriene, men har til gjengjeld klart flest svar innenfor kategorien "verken/eller". Om dette skyldes likegyldighet eller et inntrykk av Forsvaret som mer åpent er vanskelig å tolke, men dette er ungdom som har vokst opp i vår sikkerhetspolitiske situasjon og bør vektlegges. Forøvrig påpeker Nielsen Consumer Research en

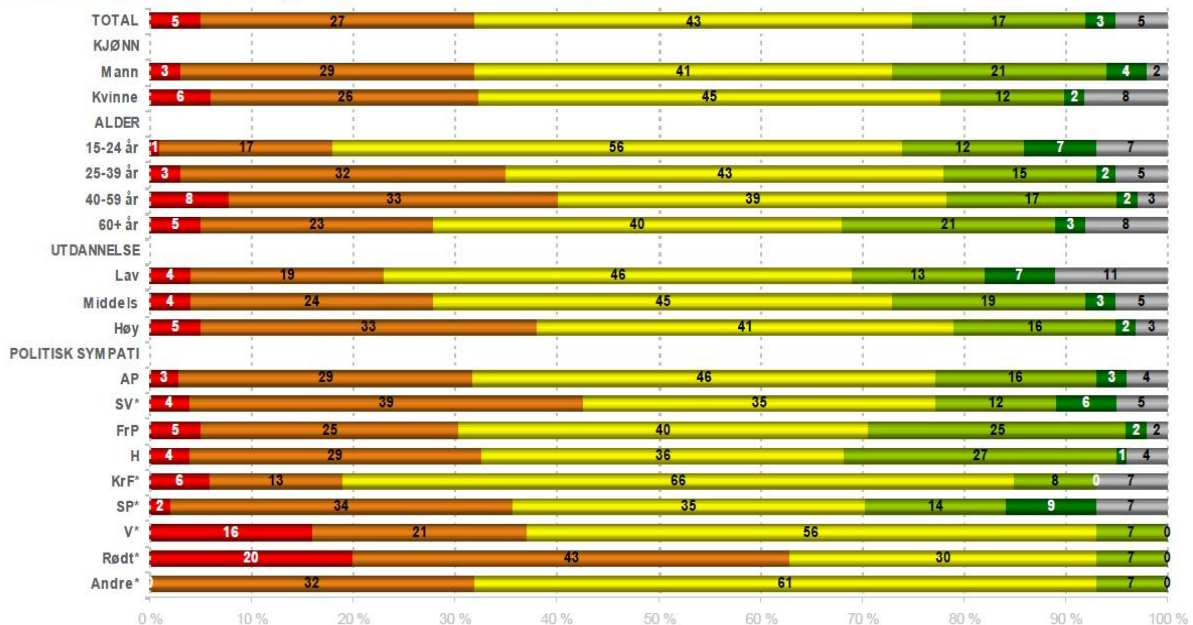
tendens til at personer med høyere utdanning finner Forsvaret mer lukket enn personer med lavere utdanning.

Tabell 3

I hvilken grad mener du at Forsvaret fremstår som en åpen eller lukket organisasjon? (Demografi)



Den norske befolkningen er delt i sitt syn på forsvarets åpenhet. En tendens til at jo høyere utdanning desto mer oppfattes forsvaret som lukket.



Base: Alle (n=1000)

Note: * liten base, resultatene bør tolkes med forsiktighet.

6.9.4 Vår sikkerhetspolitiske situasjon

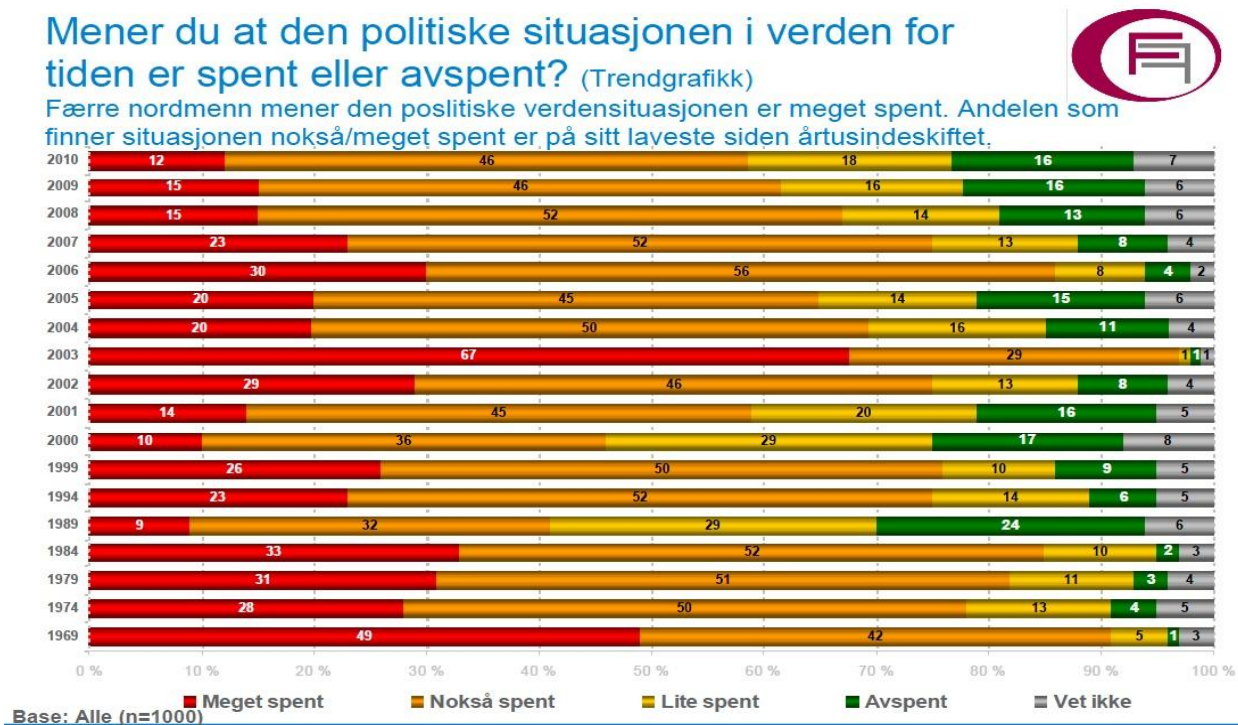
En siste innsikt jeg finner det relevant å trekke ut fra meningsmålingene i regi av Folk og Forsvar er befolkningens syn på dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Kommunikasjonsdirektør Helland-Olsen fant det vanskelig å kommunisere dagens utfordringer for Forsvaret til offentligheten:

"[E]tter hvert som verden rundt oss – her oppe i nord – har endret seg til det bedre, så har selvfølgelig åpenhetskulturen blomstret. Og så er det en kontrast til det at samtidig så har vi fått tøffere internasjonale operasjoner. Og det er egentlig det, tror jeg, som er noen av Forsvarets utfordringer når det gjelder åpenheten og alle de tingene du er opptatt av, at man kommuniserer med befolkningen som lever så trygt og godt og isolert som man gjør her oppe. Samtidig er deler av befolkningen ute og kjemper for deres sikkerhet. Det er det veldig, veldig vanskelig å kommunisere (...)" (Helland-Olsen 06.08.10)

Tabellene under (Tabell 4, Tabell 5, Nielsen Consumer Research 2010) viser at over 50% av befolkningen finner den politiske situasjonen i verden spent eller nokså spent, men samtidig er andelen som finner situasjonen nokså/meget spent på sitt laveste siden 2001; innledningen til konflikten i Afghanistan, som jeg har tatt til orde for ikke har noen parallell i norsk historie. Jeg har ingen ambisjoner om å trekke slutningene fra dette for langt, men mener det er verdt å merke seg at til tross for økt aktivitet for de norske styrkene i Afghanistan, finner befolkningen at spenningen på verdensbasis har gått ned noe.

"Krig er uoversiktlig og kaotisk. Og prøver du som journalist å gjøre noe annet enn å tegne portretter av heltemodige soldater, klarer du sjelden å ende opp med bunnsolide fakta og klare konklusjoner. Det betyr jo ikke at reportasjene er meningsløse. Det viser bare at arbeidet med å undersøke hva de norske soldatene gjør, burde fortsette" (Hammer 2010:157).

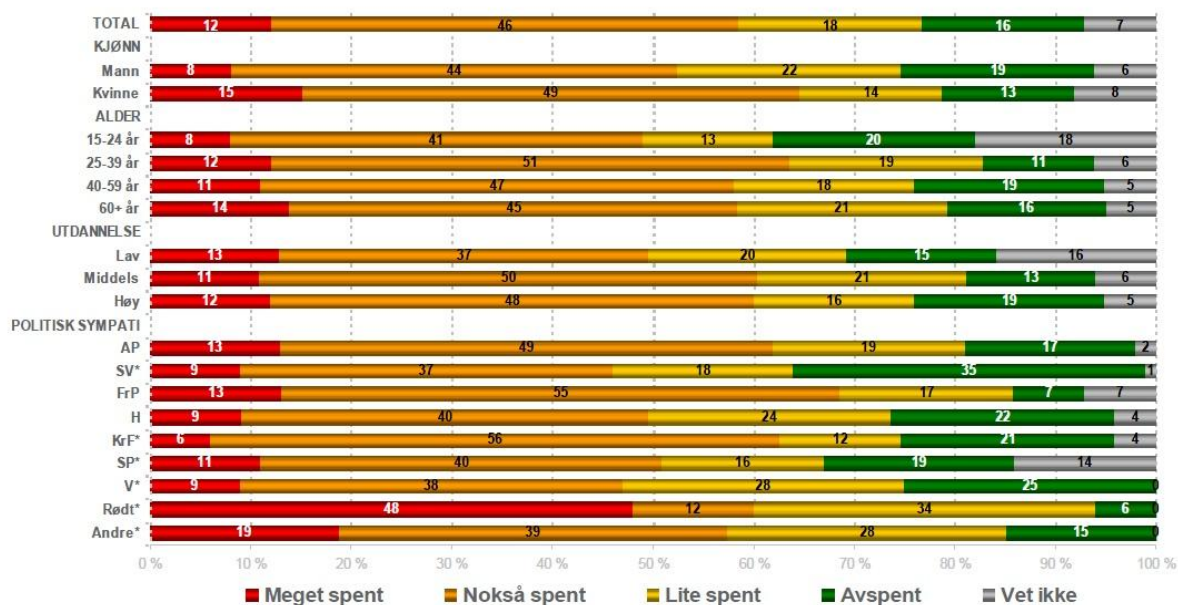
Tabell 4



Tabell 5

Mener du at den politiske situasjonen i verden for tiden er spent eller avspent? (Demografi)

Flere kvinner enn menn oppfatter den politiske situasjon som spent.



Base: Alle (n=1000)

Note: * liten base, resultatene bør tolkes med forsiktighet.

7. Konklusjon

Det overordnede siktemålet for denne oppgaven har vært å problematisere et område i vår sikkerhetspolitiske situasjon det ikke har vært forsket mye på tidligere. Norske styrkers operasjoner i Afghanistan har skapt nye utfordringer for Forsvaret, pressen og offentligheten hva angår innsyn i hva soldatene (med politisk mandat i ryggen) foretar seg. Vi har gått fra et mobilitetsforsvar under den kalde krigen der hemmelighold og overvåkning var utbredt og i noen grad akseptert, til et innsatsforsvar der vilkårene for hemmelighold er svært vanskelig å determinere.

7.1 Juridisk rammeverk

Jeg la i denne oppgaven ut med en oppfatning om at ytringsfrihet i utvidet forstand (som inkluderer informasjonsfrihet, meddelelsesfrihet, negativ ytringsfrihet, informasjonskrav, meningsfrihet og meddelelseskrav, jamfør punkt 3.4.3) kan ha blitt sikkerhetisert i vår sikkerhetspolitiske situasjon. For å belyse problemstillingen redegjorde jeg først i kapittel fem for det juridiske rammeverket og motsetningsforholdet mellom sikkerhetsloven og offentlighetsloven. Funnene fra denne gjennomgangen viser at ytringsfriheten i Norge i flere sammenhenger begrenses av hensyn til rikets sikkerhet. Jeg har også presentert Grunnloven § 100, og i tråd med NOU 1999:27 funnet at dens motstandskraft mot lover som griper inn i ytringsfriheten, som utgangspunkt vil være større jo mer presise bestemmelser vi finner i Grunnloven. Skjønnsmessige standarder vil være mindre egnet til å stå imot lovgivning om grenser for ytringsfrihet enn bestemmelser som angir grensene mer presist. I den nye Grunnloven § 100 vedtatt i 2004 etterfølges lovteksten "Frimodige ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte" av en viktig unntaksregel i form av følgende tilføyelse: "Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarlig holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser".

Offentlighetsloven § 21 sier at det kan "gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av nasjonale tryggingssyn eller forsvaret av landet". I høringsrunden til sikkerhetsloven fant Presseforbundet og Redaktørforeningen det problematisk at begrepet "skjermingsverdig informasjon" også ble innført. Justisdepartementet skrev da også i sitt

høringssvar at: "Utkastets begrep, skjermingsverdig informasjon, vil (...) bli avgjørende i forhold til offentlighetsloven og erstatte de kriterier for adgangen til å gjøre unntak som følger av [den gamle] offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. (...) Det ville utvilsomt innebære en forenkling med et felles kriterium for unntak fra offentlighet, sikkerhetsgradering og straffesanksjonert taushetsplikt. Vi ser imidlertid en betydelig fare for at en slik ordning vil føre til økt hemmelighold (...)" (JD 1997). Ei heller hensynet til utenrikspolitiske interesser og allierte må undervurderes som en unntakshjemmel, spesielt ikke i en sikkerhetspolitisk situasjon der Norge er en del av en internasjonal sikkerhetsstyrke i Afghanistan.

Jeg fremsatte i innledningen en hypotese om at vårt gjeldende juridiske lovverk byr på motsetningsforhold mellom innsyn og åpenhet der resultatet i stor grad er avhengig av skjønn. Som Eckhoff skriver i rettskildelæren, har man "for eksempel en lovtekst som det rent språklig er naturlig å forstå på én måte, mens det i forarbeider, rettspraksis, forvaltningspraksis eller reelle hensyn finnes argumenter for en annen tolkning. I disse tilfellene må de forskjellige argumentene veies mot hverandre. Slike avveininger må nødvendigvis bli temmelig skjønnsmessige" (Eckhoff 1997:22).

Det juridiske rammeverket jeg har skissert i **kapittel 5** vil dermed ikke kunne sies å ha noe endelig svar på om denne hypotesen kan avkreftes eller bekreftes. Taushetsplikten gjør seg gjeldende på mange nivåer i Forsvaret, men som denne oppgaven har vist har den ved flere anledninger blitt satt på prøve. Jeg finner imidlertid at det (fortsatt) er vanskelig å formulere de vilkår som må være oppfylt for at begrensninger i ytringsfriheten skal være legitime og akseptable. **Kapittel 5** peker på en rekke problematiske sider ved motsetningsforholdet mellom lovene, og flere hjemler for hemmelighold er det ikke lett å etterprøve i et ønske om å avdekke eventuelt misbruk av hemmeligholdet. I **kapittel 6** fremgår det av intervjuanalysen at det vil være et problem at statens har en dobbeltrolle i innsynsproblematikken, men også alternative mekanismer for å hindre misbruk av statlig hemmelighold viser seg å feile på sentrale punkter (se for eksempel punkt 3.3.1). Med Fredrik Græsviks ord: "'Jeg ser ikke noe alternativ; demokratiet er problematisk. (...) [Stortinget] må på en måte stole på de vurderingene som tas av noen få, og stole på at de ville sagt fra hvis det var noe galt" (Græsvik 16.09.10)

7.2 Sikkerhetisering

Sikkerhetisering betegner en prosess der en sak blir presentert som en eksistensiell trussel som legitimt krever ekstraordinære tiltak som går utenfor vanlige politiske spilleregler (Buzan *et al* 1998:23-24). Sentralt i prosessen er den politiske ytringen om at en sentral verdi er truet. Dette er første stadium i at forhold defineres og får status som sikkerhetsanliggende, altså punkt 1 og 2 i sikkerhetiseringsprosessen presentert under punkt 3.1. Den sikkerhetiserende aktør har da foretatt det som i teorien kalles en *speech act*. Vellykket sikkerhetisering forutsetter at ”den sikkerhetiserende aktør” (”securitizing actor”) har den nødvendige *autoritet* overfor sitt publikum (”audience”), og at publikumet er villig til å *akseptere* de påstander som fremsettes i aktørens forsøk på sikkerhetisering. Hvorvidt forsøket på sikkerhetisering vil føre frem, vil naturligvis også avhenge av innholdet i den påståtte trussel (Buzan *et al* 1998:33).

Når et anliggende så er gjort til et sikkerhetsspørsmål kan det by på vanskeligheter å desikkerhetisere det - altså flytte det ned igjen fra en sikkerhetsstatus (Brouwers 2007:14). I mange tilfeller vil det gjerne eksistere aktører som ser seg best tjent med å opprettholde sikkerhetisering på bakgrunn av egennyttebaserte motiver. Desikkerhetisering er imidlertid ikke nødvendigvis ensbetydende med ”nedprioritering”. Det som ligger i begrepet er snarere at man flytter et sikkerhetisert problem eller saksområde over i en politisk eller økonomisk ramme fordi det ikke lenger kan sies å representere noen eksistensiell trussel (Åtland 2003:11).

Analysen av intervjuene viser at Forsvaret (i forlengelse; staten) fungerer som sikkerhetiserende aktør, og foretar talehandlinger i forhold til et sammensatt referanseobjekt. Det vil imidlertid være snakk om flere analysenivåer som til dels overlapper hverandre som referanseobjekt. Som nevnt vil etter Københavnerskolens kriterier en analyse på statsnivå være fokusert på trusler av militærterritoriell karakter, en analyse på individnivå fokusere på trusler i henhold til menneskerettigheter og rettssikkerhetsgarantier, mens en analyse på samfunnsnivå vil dreie seg om identitet, fortrinnsvis den felles identitet som samfunnet bygger på. Der det før - og til dels under - konflikten i Afghanistan ble henvist til rikets sikkerhet når informasjon ble holdt tilbake fra offentligheten, henvises det i mye større grad til soldatenes sikkerhet som hovedårsaken til å holde tilbake informasjon i dag. Dermed har analysen flyttet seg til individnivå. Svært mange av de juridiske føringene viser til rikets sikkerhet, altså trusselen mot nasjonalstaten eller deres

allierte som en begrunnelse for hemmelighold. Dette perspektivet er etter min mening i noen grad forskjøvet til soldatenes sikkerhet - uten at jeg kan se i min juridiske oversikt at dette er spesifikt beskrevet i lovverket. Stemmer denne antagelsen, er den skjønnsmessige vurderingen av innsyn/hemmelighold gitt en enda mer fremtredende posisjon. Denne forskyvningen av analysenivå virker i stor grad å ha lagt grunnlaget for innføringen av begrepet "skjermingsverdig informasjon". Imidlertid er dette igjen et begrep som er åpent for skjønnsmessig vurdering, og noen klare retningslinjer for vilkårene som må være oppfylt for at begrensninger i ytringsfriheten skal være legitime og akseptable har det tett forbundet med hypotesen over ikke lyktes meg å finne.

Når det gjelder grad av sikkerhetisering er kriteriene om aksept og ekstraordinære tiltak det som skiller en prosess fra å bestå av sikkerhetiserende trekk til å være fullstendig (Brouwers 2007:120). Jeg finner av analysen at den utvidede ytringsfriheten har trekk av sikkerhetisering. Talehandlingene fra "eliten" (staten, Forsvaret) om at informasjon må holdes tilbake av sikkerhetsmessige årsaker, blir i stor grad akseptert av det relevante publikum. Riktignok heves det kritiske røster mot dette innsynsregimet, og mine respondenter har ikke latt seg overbevise av argumentene for det utstrakte hemmeligholdet rundt spesialstyrkene. Heller ikke offentligheten føler de får tilstrekkelig informasjon rundt Norges operasjoner i Afghanistan (Tabell 1, Opinion 2009). Noen fullstendig sikkerhetisering kan dermed ikke sies å ha funnet sted, i den grad at det foreligger tiltak for å sikre rikets og soldatenes sikkerhet som kan sies å bære preg av en unntakstilstand. Statens dobbeltrolle i innsynsproblematikken er nevnt, og representantene fra pressen og Forsvaret i mitt utvalg står i et motsetningsforhold i spørsmålet om hvorvidt staten legger til rette for merinnsyn. Der Helland-Olsen hevder at Forsvaret "(...) forsøker virkelig å få ut så mye informasjon som mulig" (Helland-Olsen 06.08.10), mistenker pressen at Forsvaret holder tilbake mer informasjon enn nødvendig.

Samtidig har utviklingen vist at Forsvaret i noen grad er i endring. Da Fredrik Græsvik og TV 2 fikk være med de regulære styrkene ut på operasjon i april 2010, kan dette tolkes som et desikkerhetiserende trekk. Det kan spekuleres i vurderingene fra FD som ligger bak å først nå la journalister være med på oppdrag, men jeg vil tro at både offentlig og politisk press har utløst denne såkalt nye åpenhetslinjen. At en tredjedel av befolkningen anser Forsvaret som en lukket

organisasjon (Tabell 3, Nielsen Consumer Research 2010) kan jo faktisk bety at 1 av 3 nordmenn ikke føler de får nok informasjon til å ta et standpunkt i debatten om det norske styrkebidraget til Afghanistan.

Jeg velger i kraft av det overnevnte å påstå at sikkerhetisering av ytringsfrihet er forekommet i en viss grad, men understreker at analysenivået - gjennom talehandlinger - er skjøvet fra nasjonalnivå til individnivå. I vår sikkerhetspolitiske situasjon er det personell- og operasjonssikkerhet som er det ledende argumentet for hemmelighold.

7.3 Demokratisk hemmelighold

Min tredje hypotese hadde som utgangspunkt at hemmelighold av Forsvarets internasjonale operasjoner i Afghanistan er uheldig i et demokratisk samfunn da befolkningen ikke vil ha nok informasjon til å danne basis for sine preferanser, samt at det er vanskelig å kontrollere om Forsvaret oppfyller sine demokratiske forpliktelser. Med utgangspunkt i at demokrati er folkestyre, bør enhver innbygger ha tilstrekkelig og lik mulighet til å uttrykke sine preferanser, og for å kunne uttrykke sine preferanser på en presis måte må enhver borger ha tilstrekkelig og like muligheter i tidsperioden før avgjørelsen skal tas, til å bestemme og rettferdiggjøre sin preferanse på området (Dahl 1992:66). Uten at jeg i denne oppgaven skal treffe politiske standpunkter, vil det i prinsippet være hensiktsmessig for befolkningen å vite hva norske styrker gjør i Afghanistan slik at man bedre kan treffe preferanser vedrørende hvorvidt man ønsker en politisk ledelse som sender styrker dit. Mine respondenter mener hemmelighold bør tillates i et demokratisk samfunn, men i tråd med Rahul Sagars (2007) drøftelser av mekanismer for å unngå *misbruk* av hemmelighold, er det vanskelig å kontrollere at Forsvaret oppfyller sine demokratiske forpliktelser.

Offentligheten er i stor grad avhengig av pressen for å bli opplyst - og derav kunne treffe beslutninger og valg. Som Kokkvold påpeker har pressen et informasjonsansvar: "Det må hele tiden vurderes, det noe som pressefolk er dømt til å gjøre nesten hver eneste dag; hva er det som egner seg i det offentlige rom, og hva er det som ikke egner seg" (Kokkvold 06.07.10). Midlene for å oppfylle dette ansvaret er imidlertid begrensede. Offentlighetslovens muligheter begrenses av at klager på avslag fra staten behandles av staten. Sivilombudsmannen som klageinstans

innehar ingen formell sanksjonsmyndighet, og det er oppsiktsvekkende høye tall når ombudsmannen i undersøkelsen av Justisdepartementet i 1995 rettet kritikk mot innsynsnektelser i 32 av 35 saker (St.meld. nr.32 1997-98:6.4.2). Begreper som "skjermingsverdig informasjon" er vanskelig å definere, og selv om det neppe er umiddelbart grunnlag for å hevde at Forsvaret utøver en diskutabel graderingspraksis, kan det ikke utelukkes at det tar tid å endre holdninger og rutiner. Undergradering forekommer sjelden, det er mer unntaket enn regelen. Viser dette seg å være et demokratisk problem, må fokus rettes mot beslutningen om første gangs gradering av en opplysning. "Gammel vane" eller "for sikkerhets skyld" kan føre til at dokumenter som kunne vært tilgjengelige for offentligheten, ikke blir det. Samtidig har utvalget i denne oppgaven all mulig forståelse for at det må tas hensyn til personell- og operasjonssikkerhet. Det vil likevel være uenighet om akkurat hvor grensen skal gå for innsyn i Forsvarets operasjoner i Afghanistan, og om hvilke hjemler som kan tas i bruk for å avgjøre innsynsbegjæringer. Det ligger et spenningsfelt i vurderingen av disse sakene, og tett forbundet med de to øvrige hypotesene vil det være vanskelig å kontrollere om Forsvaret oppfyller sine demokratiske forpliktelser. Dette forsterkes av det jeg har argumentert for er en dobbeltrolle for staten i innsynsproblematikken.

Frampektet under punkt 6.8 gjør likevel at jeg ser tegn på bedring i det tradisjonelle motsetningsforholdet mellom pressen og Forsvaret. Ytringsfrihetskommisjonen av 1999 har et godt poeng også ti år senere:

"Det er all mulig grunn til å tro at vi fortsatt vil ha et spent forhold mellom forvaltningen og pressen ut fra de forskjellige hensyn de er satt til å betjene. Kanskje beveger vi oss imidlertid i retning av en noe større gjensidig forståelse for legitimiteten i såvel forvaltningens behov for levelige arbeidsbetingelser som for offentlighetens krav på innsyn og kontroll, et hensyn pressener satt til å betjene. Full forståelse er dog verken mulig eller ønskelig" (NOU 1999:27 5.4.3.1).

8. Avsluttende betraktninger

Målet for denne masteroppgaven har vært å øke offentlighetens og Forsvarets bevissthet omkring hemmelighold av internasjonale operasjoner. Det har vært en utfordring å operasjonalisere og problematisere et tema i stadig utvikling. Eksempelvis var det betraktelig hemmelighold rundt de regulære norske styrkene frem til våren 2010. Lekkasje fra WikiLeaks hadde lenge også kun vært av mindre omfang. Imidlertid har jeg fulgt min innledende ambisjon om å la verdispørsmålet ligge til grunn for oppgaven. Det gjennomgående spørsmålet er hvilke vilkår som må være oppfylt for at begrensninger i ytringsfriheten skal være legitime og akseptable.

8.1 Metodisk vurdering

Jeg har så langt som mulig forsøkt å benytte en triangulert metodetilnærming i undersøkelsene. Med det omfang og de begrensninger en masteroppgave tillater og medfører, har fokuset dog vært på de kvalitative intervjuene. Samtidig fant jeg det viktig å gi en juridisk redegjørelse for oppgavens tema, og samtidig kunne knytte profesjonelle meningsmålinger til oppgavens analyse.

Forskningsopplegget kan trolig anklages for å ha vært vel ambisiøst. Å bruke *securitization* - en relativt ny, statsvitenskapelig teori - i en medievitenskaplig masteroppgave som omhandler ytringsfrihet har vært utfordrende, men jeg vurderer innfallsvinkelen som tilfredsstillende. I den grad jeg kan tillate meg å anbefale prosjektet for videre forskning, vil en mer spesifikk undersøkelse av de juridiske følger det har å gå fra nasjonalt nivå - rikets sikkerhet - til individnivå - personell- og operasjonssikkerhet - i en sikkerhetiseringsprosess være interessant. Begrepet "skjermingsverdig informasjon" er ikke uttømmende.

8.2 Vilkår og virkninger

Manglende innsyn i Norges internasjonale operasjoner i Afghanistan kan være et demokratisk problem. I den grad denne oppgaven har kommet frem til et svar på dette normative spørsmålet, kan det være at Forsvaret svært sakte, men dog sikkert, tar inn over seg de utfordringene vår nye sikkerhetspolitiske situasjon bærer med seg. Det er svært positivt at det ble åpnet for at journalister kan være med på operasjoner med Telemark Bataljon våren 2010, men argumentasjonen til Anders Sømme Hammer veier også tungt: "Norske journalister beveger seg

nesten bare i Faryab i følge med soldater. Da er det soldatenes krig som skildres" (Hammer 2010:311). Det er neppe overraskende at Forsvaret har en kommunikasjonsstrategi der det legges til rette for at journalister kan få historier som Forsvaret selv finner positive. Samtidig bidrar hemmeligholdet, spesielt av spesialsoldatene, til en mistenkeliggjøring av operasjonene.

8.3 Realitetene

Det er dog ikke noe sunnhets tegn at journalister, ifølge mine respondenter, ikke er dyktige og/eller ivrige nok i sin bruk av innsynsbegjæringer. At journalistene heller lener seg på kilder i sitt arbeid er absolutt forståelig fra et effektivitetssynspunkt, men det fører tilbake til Hammers ønske om mer kritisk journalistikk: Forsvarets embeddingsystem begrenser journalistenes dekning til en ensidig vinkling. Gjennomsiktighet, formidling, ettersyn og omgåelse har i tillegg vist seg å være vanskelige mekanismer å gjennomføre og/eller legitimere.

Det er et problem for den demokratiske rettsstaten å kontrollere former for maktmisbruk blant offentlige myndigheter - hvem som skal vokte vokterne. Hvordan skal man sikre at de som gis myndighet til å påse at ting går riktig for seg, ikke selv misbruker sin makt? Det må være et mål at journalister og kontrollører oppfattes som uavhengige. Uavhengigheten påvirkes av hvordan de utnevnes, hvor trygt de sitter, myndighetsområde, kompetanse og ressurstilgang - og av utøvende myndigheters mulighet til å påvirke dette. Hensynet til uavhengighet må balanseres mot muligheten til å stille de ansvarlige til ansvar, men ansvaret for å straffe (og belønne) bør ikke ligge hos et enkelt organ, og særlig ikke hos regjeringen. Det er en utfordring å vokte vokterne, uten å gjøre dem tannløse (Gloppen 2004, i Midgaard og Rasch (red.) 2004:72). At en stor del av den informasjonen EOS-utvalget behandler i kontrollarbeidet er gradert etter sikkerhetsloven og gjennom det underlagt lovbestemt taushetsplikt, setter grenser for innholdet i utvalgets orienteringer til Stortinget og allmennheten om kontrollvirksomheten.

Mye er gjort når det gjelder å løse opp i de normative og teoretiske spenningene demokratiet fører med seg, men fortsatt gjenstår det store dilemmaer. Forsvaret snakker om legitimering, men en legitimering som tar utgangspunkt i "nå skal vi fortelle dere hvorfor og hva som foregår". I tråd med Arne Jensens (14.07.10) resonnement, kan nok den norske befolkningen for mye til at de slår seg til ro med den type kommunikasjon. Det viser blant annet meningsmålingen fra

Opinion (2009). I hvert fall ikke når man nødvendigvis over tid vil få en annen informasjon, nemlig om hvordan ting egentlig ser ut i en soldatverden. Det er behov for en realitetsorientering om hva som skjer. Realistisk informasjon om hvordan norske soldater opplever situasjonen er ikke noe dårlig sted å begynne, og jeg finner en positiv trend mot økt åpenhet. Reaksjonene fra enkelte medier etter "lekkert"-saken, samt "holdningsdebatten" utløst av magasinet Alfas reportasje fra Afghanistan kan samtidig tyde på at offentligheten (og Forsvarsledelsen!) muligens ikke var klar for et innblikk i den såkalte krigerkulturen.

"We train young men to drop fire on people, but their commanders won't allow them to write 'fuck' on their airplanes because it's obscene..." (Oberst Kurtz i Apocalypse Now).

8.4 Epilog

I uke 49 av 2010 ble resultatene av høstens meningsmåling fra Opinion i regi av Folk og Forsvar gjort tilgjengelig (Opinion 2010, Vedlegg I). Dette var dessverre noe for sent til at jeg fikk tatt med resultatene i analysen, men undersøkelsen kan tyde på at trenden i befolkningen samsvarer med frampeket under punkt 6.8; 51 prosent av de spurte følte nå at de fikk tilstrekkelig informasjon vedrørende Norges operasjoner i Afghanistan, mot 44 prosent på målingen i 2009. Videre får befolkningen klart mest informasjon om forsvars - og sikkerhetsrelaterte tema fra fjernsynet (49 prosent). Det blir selvsagt spekulativt å tolke dette til at TV2s tillatelse til å bli med norske styrker i Afghanistan på operasjoner av april 2010 er utslagsgivende her, men jeg drister meg til å kunne slå fast at frampeket i noen grad har vist seg å stemme, og at det er et Forsvar i endring hva angår hemmelighold vi opplever i vår sikkerhetspolitiske situasjon.

Litteratur

Aftenposten (1997A): "Kritiseres for hastverksarbeid" i *Aftenpostens papirutgave* 19.4.1997.

Aftenposten (1997B): "Lovverk og hastverk". Kronikk av Kirsti Skjerven i *Aftenpostens papirutgave* 2.5.1997.

Aftenposten (1997C): "Lovfestet taushetsplikt". Kronikk av Arne Jensen i *Aftenpostens papirutgave* 20.5.1997.

Anonym (2010): *Med mandat til å drepe*. Oslo: Kagge.

Bakkeli, Tom (2007): *Norges Hemmelige Krigere*. Oslo: Kagge.

Bentham, Jeremy (1830): *Constitutional Code*. Oxford : Clarendon Press

Bergh, Trond (1999): "Overvåkningstjenesten og den kalde krigen" i Prebensen, Chris og Skarland, Nils (red.) (1999): *NATO 50 år; Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.

Bergh, Trond og Eriksen, Knut Einar (1998A): *Den hemmelige krigen*. Bind 1, 1914-1955. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Bergh, Trond og Eriksen, Knut Einar (1998B): *Den hemmelige krigen*. Bind 2, 1955-1997. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Bernt, Jan Fridthjof (1996): "Rettsikkerhet i den kommunaliserte velferdsstat" i *Lov og Rett 1996*. Oslo: Universitetsforlaget.

Borgen, Erling (2009): *Fredsnasjonens hemmeligheter*. Oslo: Manifest.

Bredeveien, Jo Moen (2010): "- Farlig tilsløring" i *Morgenbladet* nr. 29, 30.juli - 5.august 2010.

Brouwers, Christina (2007): *En fiende iblant oss? Sikkerhetisering i innvandringspolitikken*. Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.

Bull, Thomas (2009): "Freedom of Expression in Sweden; The Rule of Formalism" i Kierulf, Anine og Rønning, Helge (2009): *Freedom of Expression Abridged; Cultural, Legal and Philosophical Challenges*. Gøteborg: Nordicom.

Buzan, Barry, Wæver, Ole og de Wilde, Jaap (1998): *Security – A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Churchill, Winston (1947): *Parliament Bill*. Tale til House of Commons, Hansard. 11. november 1947.

Coliver, Sandra, Hoffman, Paul, Fitzpatrick, Joan og Bowen, Stephen (red.) (1999): *Secrecy and Liberty: National Security, Freedom of Expression and Access to Information*. Nederland: Kluwer Law International.

Dahl, Hans Fredrik og Bastiansen, Henrik G. (1999): "Ytringsfriheten i Norge i det 20. århundre", vedlegg 1 til Norges offentlige utredninger (NOU) (1999): *Ytringsfrihed bør finde Sted*. NOU nummer 27. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Dahl, Hans Fredrik, Øy, Nils E. og Flo, Idar (red.) (2010): *Norsk presses historie (1660-2010)*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dahl, Robert A. (1992): *Økonomisk demokrati – den neste utfordringen*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Eckhoff, Torstein (1993, 3.utgave): *Rettskildelære*. Oslo: Tano.

Eggen, Kyrre (2002): *Ytringsfrihet*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Everett, Euris Larry og Furseth, Inger (2004, 1.opplag 1997): *Masteroppgaven: Hvordan begynne – og fullføre*. Oslo: Universitetsforlaget.

Forsvarsdepartementet (2009): *Evne til innsats. Strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo: Forsvardepartementet.

Gleditsch, Nils Petter (1999): "Freedom of Expression, Freedom of Information, and National Security: The Case of Norway" i Coliver, Sandra, Hoffman, Paul, Fitzpatrick, Joan og Bowen, Stephen (red.) (1999): *Secrecy and Liberty: National Security, Freedom of Expression and Access to Information*. Nederland: Kluwer Law International.

Gloppen, Siri (2004): "Rettsstat og demokrati" i Midgaard, Knut og Rasch, Bjørn Erik (red.) (2004, 2.utgave): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.

Gravdal, Tone (2008). *Fredsnasjonens fortielse*. Morgenbladet 13-17 november 2008.

Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative metoder i samfunnsforskningen" i Holter, Harriet og Kalleberg, Ragnvald (red.) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Gutmann, Amy og Thompson, Dennis (1996): *Democracy and disagreement*. Cambridge, Mass.: Belknap Press

Hammer, Anders Sømme (2010): *Drømmekrigen*. Oslo: Aschehoug.

Harstad, Christian (2009): *Møt Marinejegerne*. Foredrag i regi av Oslo Forsvarsforening 15.oktober 2009. Oslo: Mine notater.

Hegna, Liv (1985): *Forsvaret og Pressen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Holter, Harriet og Kalleberg, Ragnvald (red.) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jensen, Arne og Sjøe, Finn (red.) (2009): *Innsyn; Slik kikker du byråkrater og politikere i kortene*. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Justis- og politidepartementet (JD) (1997): *Høring – Forslag til lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetstjenesteloven)*. Brev til Forsvarsdepartementet, datert 26.02.1997.
- Kierulf, Anine (2009): "International Challenges to National Law; Media Free Speech in Norway" i Kierulf, Anine og Rønning, Helge (2009): *Freedom of Expression Abridged; Cultural, Legal and Philosophical Challenges*. Gøteborg: Nordicom.
- Kierulf, Anine og Rønning, Helge (2009): *Freedom of Expression Abridged; Cultural, Legal and Philosophical Challenges*. Gøteborg: Nordicom.
- Kjølborg, Anders og Jeppesen, Morten (2001): *En modell for sikkerhetstenkning etter den kalde krigen*. Oslo: Forsvarets Forskningsinstitutt.
- Leira, Arnlaug og Bergh, Steinar (1974): *"Hå har et kvinnfolk å sia, da!": Samtaler med kvinner i ei Østlandsbygd*. Oslo: Pax.
- Lipschutz, Ronnie D. (red.) (1995): *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Meiklejohn, Alexander (1948): *Free Speech and Its relation to Self-Government*. New York: Harper & Brothers.
- Metz Pedersen, Janus (2010): *Armadillo*. Dokumentarfilm. Danmark: Fridthjof Film.
- Midgaard, Knut (2004): "Gode styreformer og demokrati" i Midgaard, Knut og Rasch, Bjørn Erik (red.) (2004, 2.utgave): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Midgaard, Knut og Rasch, Bjørn Erik (red.) (2004, 2.utgave): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Mill, John Stuart (1859) (1998): *On Liberty and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.

Milton, John (1664) (2006): *Areopagitica*. New Jersey: Lawbook Exchange.

Nordby, Kristin Jonassen (2009): *Fremstillingen av krigen i Afghanistan i norske medier*.

Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.

Norges offentlige utredninger (NOU) (1999): *Ytringsfrihed bør finde Sted*. NOU nummer 27.

Oslo: Justis- og politidepartementet.

Norges offentlige utredninger (NOU) (2001): *Rett på sak*. NOU nummer 32. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Norges offentlige utredninger (NOU) (2003): *Rikets sikkerhet*. NOU nummer 18. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Norsk Presseforbund/Norsk Redaktørforening (NP/NR) (1997A): *Høring – Forslag til lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetstjenesteloven)*. Brev til Forsvarsdepartementet, datert 24.2.1997.

Norsk Presseforbund/Norsk Redaktørforening (NP/NR) (1997B): *Forslag til lov om forebyggende sikkerhetstjeneste*. Brev til Stortingets forsvarskomiteé, datert 28.5.1997.

Naastad, Nils E. (2008): "Offiserers ytringsplikt" i *Norges Forsvar nr. 5 2008*. Oslo: Norges Forsvarsforening.

Odelstingsproposisjon nr. 49 (Ot.prp.49) (1996-1997): *Om lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Offentleglova (2006): *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd*.

Oslo: Justis- og politidepartementet.

Petäjä, Ulf (2009): "What is the Value of Freedom of Speech?" i Kierulf, Anine og Rønning, Helge (2009): *Freedom of Expression Abridged; Cultural, Legal and Philosophical Challenges*. Gøteborg: Nordicom.

Prebensen, Chris og Skarland, Nils (red.) (1999): *NATO 50 år; Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.

Rathsack, Thomas (2009): *Jæger - i krig med eliten*. København: People's Press.

Russett, Bruce (1990): *Controlling the sword: the democratic governance of national security*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Sagar, Rahul (2007): "On Combating the Abuse of State Secrecy" i *Journal of Political Philosophy*. Volum 15, Issue 4, 2007. Oxford: Blackwell.

Sjue, Finn (2009): "Lovens trange fødsel" i Jensen, Arne og Sjue, Finn (red.) (2009): *Innsyn; Slik kikker du byråkrater og politikere i kortene*. Kristiansand: IJ-forlaget

Stortingsmelding nummer 32 (1997-98): *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Sunstein, Cass R. (2002): *Republic.com*. Princeton: Princeton University Press.

Tafjord, Bjørn Gunnar (1994): *Forvaltning og rettssikkerhet*. Hovedoppgave i historie. Bergen: Universitetet i Bergen/Bergen Lærerhøyskole.

Tangen Olsen, Dag (2010): "Krig og soldater" i *Norges Forsvar nr. 7 2010*. Oslo: Norges Forsvarsforening.

Warburton, Nigel (2009): *Free Speech: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Weber, Max (1971): *Makt og Byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

Weigaard, Jarle og Eriksen, Erik Oddvar (2004): "Deliberasjon og demokrati" i Midgaard, Knut og Rasch, Bjørn Erik (red.) (2004, 2.utgave): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.

Wæver, Ole (1995): "Securitization and Desecuritization" i Lipschutz, Ronnie D. (red.) (1995): *On Security*. New York: Columbia University Press.

Ørnhøi, Stein (2007): "Sikkerhetstrusler og sikkerhetspolitiske utfordringer – Norge i det internasjonale samfunn" i *Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer*. Oslo: Utenriksdepartementet.

Østbye, Helge, Helland, Knut, Knapskog, Karl og Larsen, Leif Ove (2002, 2.utgave): *Metodebok for mediefag*. Bergen: Fagbokforlaget.

Øy, Nils E. (2009): "Ny lov - mer innsyn?" i Jensen, Arne og Sjue, Finn (red.) (2009): *Innsyn; Slik kikker du byråkrater og politikere i kortene*. Kristiansand: IJ-forlaget

Åtland, Kristian (2003): *Russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen: Forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske interesser*. FFI-rapport 2003/00713. Oslo: Forsvarets forskningsinstitutt.

Internettkilder

Akerhaug, Lars (2008): *Mer åpen forsvarsforskning?*. Hentet 6.10.2009 fra <http://www.forskning.no/artikler/2008/januar/1199460149.02>.

Akerhaug, Lars (2010): - *Bryter ikke taushetsplikten*. Hentet 14.10.2010 fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3784674.ece>

Andreassen, Tor Arne (2009A): "Den hemmelige krigen i Afghanistan" i *Pro Patria/Vårt Vern* nr.1 2009. Hentet 19.8.2009 fra <http://www.nrof.no/c-372-PP-VV-2009.aspx>.

Andreassen, Tor Arne (2009B): "Vil stoppe bok fra dansk krigshelt" i *Aftenpostens nettutgave* 16.9.2009. Hentet 08.10.2009 fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3271200.ece>.

Angell, Ole (2010): *Ny sikkerhetsinstruks*. Hentet 24.8.2010 fra <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=196126>

Aarset, Henning (2007): "Kjenner seg ikke igjen" i *NA24s nettutgave* 27.7.2007. Hentet 8.11.10 fra <http://www.na24.no/propaganda/media/article1250162.ece>.

Bergens Tidende (2007): *Viser frem elitesoldater*. Artikkelforfatter ukjent. Hentet 29.10.2010 fra <http://www.bt.no/nyheter/innenriks/Viser-frem-elitesoldater-437643.html>.

Diesen, Sverre (2009): *Forsvarets pressesenter*. Hentet 19.8.2009 fra <http://www.mil.no/start/presse/>.

Egeberg, Kristoffer (2009): "Ti norske spesialsoldater dekorert for heltemot og tapperhet i Afghanistan" i *Dagbladets nettutgave* 08.10.2009. Hentet 13.10.2009 fra <http://www.dagbladet.no/2009/10/08/nyheter/innenriks/utenriks/afghanistan/terror/8487903/>.

Egeberg, Kristoffer og Thorenfeldt, Gunnar (2009): *Dette er ikke en elitesoldat*. Hentet 15.10.2010 fra http://www.dagbladet.no/2009/11/10/nyheter/utenriks/usa/afghanistan/barack_obama/8964755/.

Eide, Kjetil (2010): - *Soldatene har gode holdninger*. Hentet 15.10.2010 fra <http://www.mil.no/fol/start/article.jhtml?articleID=200325>.

Eide, Ole Kåre (2005): *Spesialstyrker fikk anerkjennelse*. Hentet 29.9.2009 fra <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=94459>.

Elgesem, Frode (2010): *Grunnlovens garantier*. Hentet 29.8.2010 fra <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article3787422.ece>.

EOS (2010): *Regelverk for Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste*. Hentet 26.8.2010 fra <http://www.eos-utvalget.no/>.

Erslev Andersen, Lars (2009): "Jægerbog udstiller problemerne med hemmelig krig" i *Politikens nettutgave* 22.9.2009. Hentet 8.10.2009 fra http://politiken.dk/boger/faglitteratur_boger/article793521.ece.

Gjerstad, Leif (2008): "Jobbet villig for overvåkningstjenesten" i *Journalistens nettutgave* 9.6.2008. Hentet 8.10.2009 fra <http://www.journalisten.no/story/52161>.

Gjørtz, Siri (2009): *Etterlyser vaktbikkje for soldater*. Hentet 15.10.2010 fra <http://nrk.no/nyheter/1.6857635>.

Græsvik, Fredrik (2009): *Den skjulte krigen*. Hentet 19.9.2009 fra <http://fredrik.tv2blogg.no/article1178284.ece>.

Græsvik, Fredrik (2010): *Visste du at Norge er i krig?* Hentet 9.11.2010 fra <http://fredrik.tv2blogg.no/article1705587.ece>.

Helljesen, Vilde (2010): *Forsvaret tatt på senga av skarpskytter-bok*. Hentet 14.10.2010 fra <http://nrk.no/nyheter/norge/1.7264800>

Helskog, Gerhard (2010): *Dagbladet vil ha mer sensur*. Hentet 15.4.2010 fra <http://helskog.tv2blogg.no/article1357122.ece>.

Lindqvist, Andreas (2009): "Politiken utgiver omstridt bog" i *Politikens nettutgave* 15.9.2009. Hentet 8.10.2009 fra <http://politiken.dk/indland/article789185.ece>.

Lunde, Caroline og Kjosvold, Torbjørn (2008): *Et arbeid i det stille*. Publisert 30.12.2008, hentet 13.10.2009 fra <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=170528>.

Lykkeberg, Rune (2009): "Man skal have noget at sige" i *Informations nettutgave* 25.9.2009. Hentet 14.10.2009 fra <http://www.information.dk/205099>.

Nielsen Consumer Research (2010): *Holdninger til Forsvaret*. Meningsmåling i regi av Folk og Forsvar. Hentet 2.8.2010 fra http://www.folkogforsvar.no/Meningsmalinger/Meningsmalinger_/7009/Holdninger_til_forsvaret_Mars_2010_NORSK.pdf.

Norsk Telegrambyrå (NTB) (2007): "Må slutte å dyrke hemmelighold" i *Lofotpostens nettutgave* 23.8.2007. Hentet 8.10.2009 fra <http://www.lofotposten.no/Innenriks/karriere/article2946153.ece>.

NSM (2005): *Nasjonal sikkerhetsmyndighets veiledning i verdivurdering*. Hentet 26.8.2010 fra https://www.nsm.stat.no/Documents/Veiledninger/veiledning_verdivurdering.pdf.

Ombudsmannsnemnden for Forsvaret (2010): *En befaringsrapport fra Afghanistan*. Hentet 9.11.2010 fra <http://www.ivarjohansen.no/temaer/internasjonalt-politikk/2425-ombudsmannsnemnda-forsvaret-afghanistan.html>

Opinion (2009): *Holdninger til NATO*. Meningsmåling i regi av Folk og Forsvar. Hentet 2.8.2010 fra http://www.folkogforsvar.no/Meningsmalinger/Meningsmalinger_/7009/Rapport_Folk_og_forsvar_20092_.pdf.

Opinion (2010): *Holdninger til NATO*. Meningsmåling i regi av Folk og Forsvar. Ikke offentlig tilgjengelig per 6.12.2010.

Rottem, Svein Vigeland (2007): *Forsvarets mål og strategi: sikkerhet for hvem?*. Hentet 6.12.2010 fra http://www.fni.no/doc&pdf/svr_ip_2007.pdf.

Rønne, Jahn og Ovesen, Morten (2002): *Åpenheten om spesialstyrkene*. Hentet 29.9.2009 fra <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=12299>.

Ytringsfrihet i vår sikkerhetspolitiske situasjon

*En analyse av motsetningsforholdet mellom åpenhet og hemmelighold rundt
Forsvarets internasjonale operasjoner i Afghanistan*



Harald Bonaventura Borchgrevink

Masteroppgave i medievitenskap
Institutt for medier og kommunikasjon
UNIVERSITETET I OSLO

Bind 2/2

16.12.2010

Vedlegg A: Samtykkerklæring

Harald Bonaventura Borchgrevink
Masterstudent
Institutt for Medier og Kommunikasjon
Universitetet i Oslo

Dato: XX.XX.2010

NAVN
Adresse

Forespørsel om intervju masteroppgave i medievitenskap ved Universitetet i Oslo, ”Ytringsfrihet i vår sikkerhetspolitiske situasjon”.

Kjære NAVN,

Mitt navn er Harald Bonaventura Borchgrevink, og er student ved masterprogrammet i Medievitenskap ved Institutt for Medier og Kommunikasjon, Universitetet i Oslo. Siste del av studieprogrammet er satt av til skriving av masteroppgave som skal leveres innen 10.november i år. Min oppgave har arbeidstittelen ”*Ytringsfrihet i vår sikkerhetspolitiske situasjon*”.

Jeg er tidligere grenader i Telemark Bataljon, og har noe journalistisk erfaring fra Nettavisen og diverse lokalaviser. Min akademiske utdannelse startet i 2004 med en bachelorstudium i statsvitenskap (fullført 2006), før jeg ble tatt opp til masterprogrammet i medievitenskap høsten 2008. Det er gjennom mine tidligere erfaringer fra arbeidslivet og studiene at jeg har valgt temaet for denne oppgaven. Dine erfaringer og kompetanse er av betydning for oppgaven og hvorfor jeg ønsker nettopp deg som intervjuobjekt.

Oppgavens tittel og tema

Masteroppgaven inngår som den avsluttende delen av toårig masterutdanning ved UiO. Den er et selvstendig vitenskapelig prosjekt med et omfang på 80 – 100 sider. Oppgaven skal leveres innen 10. november 2010.

Oppgavens overordnede problemstilling er:

”Utgjør sikkerhetspolitiske hensyn en trussel mot ytringsfriheten?”,

Mens underordnet problemstilling er:

”I hvor stor grad bør hemmelighold av det norske forswarets operasjoner i Afghanistan tillates i et demokratisk samfunn?”

Gjennomføring og publisering

Dersom det ikke medfører problemer fra din side kommer jeg til å bruke båndopptaker for å ta opp hele intervjuet. Lydfilene lagres hos meg dersom du ikke krever noe annet. Jeg ber om at den informasjon som du kommer med kan brukes i etterkant i min masteroppgave, som vil bli offentliggjort. Jeg ønsker å publisere sitater med navn, men dersom du ønsker anonymitet vil jeg respektere det (se avkrysning i samtykkeerklæringen).

Din informasjon vil det være mulig å lese igjennom før innlevering. Tidsrommet for gjennomlesning vil være innen en måned fra intervjuet ble foretatt, og du har mulighet til å gi kommentarer i ytterligere en måned. Dersom jeg ikke hører noe fra deg i løpet av denne perioden går jeg ut i fra at du ikke har noen innsigelser og godkjenner intervjuet.

Prosjektet er avmeldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS, med prosjektnummer 24226.

For at ditt samtykke skal være gyldig i henhold til personopplysningsloven får du følgende tilleggsinformasjon.

a. Din deltakelse i prosjektet baserer seg på frivillighet og du kan når som helst kan trekke deg fra prosjektet uten å oppgi grunn. Ditt intervju og alle opplysninger om deg vil da umiddelbart bli slettet av meg.

b. Oppgaven skal publiseres gjennom Universitetet i Oslo. Jeg trenger ditt samtykke til at du aksepterer at dine opplysninger publiseres. Det bekrefter du ved å returnere vedlagte svarslipp. Dersom du i etterkant av intervjuet ikke ønsker at din informasjon skal offentliggjøres eller ønsker anonymisering må du melde i fra.

c. Lydopptak og transkriberte intervju oppbevares av meg på min personlige PC. Det vil kun være meg og min veileder som har tilgang til datamaterialet. Materialet oppbevares etter 10.11.2010 så lenge som det er nødvendig i forhold til skolens eksamensregler. Hensikten er å sikre sporbarhet til kildene, da jeg også må avlegge muntlig prøve basert på masteroppgaven. Lydopptak slettes og det øvrige datamaterialet anonymiseres innen 31.12.2010 av meg personlig.

d. Min veileder er:

Professor Helge Rønning

Institutt for medier og kommunikasjon

Postboks 1093 Blindern

0317 OSLO

Telefon: +47-22850438

Faks: +47-22850401

Svarslipp:

Jeg bekrefter at opplysninger som er gitt i intervju i forbindelse med masteroppgaven til masterstudent Harald Bonaventura Borchgrevink kan offentliggjøres og publiseres.

☐ Jeg godkjenner at opplysninger kan publiseres på en slik måte at personer kan gjenkjennes.

☐ Jeg ønsker anonymitet i oppgaven.

_____	_____	_____
Dato	Navn (blokkbokstaver)	Signatur

Svarslipp returneres så snart som mulig til:

Harald Bonaventura Borchgrevink

(privat adresse)

Vennlig hilsen

Harald Bonaventura Borchgrevink

Masterstudent

Institutt for Medier og Kommunikasjon

Universitetet i Oslo

Vedlegg B: Respondentoversikt

Navn	Organisasjon	Erfaringsgrunnlag	Intervjuinformasjon
Per Edgar Kokkvold	Generalsekretær Norsk Presseforbund	Norsk Presseforbund (NP) er en fellesorganisasjon for norske medier i pressefaglige og presseetiske spørsmål. NP er også sekretariat for Pressens Faglige Utvalg (PFU) og Offentlighetsutvalget. Kokkvold er tidligere utenriksjournalist, utenriksredaktør og redaktør i Arbeiderbladet. Han ledet Pressens Faglige Utvalg i perioden 1994-96.	Intervju foretatt med båndopptaker 06.07.2010.
Ivar Johansen	SVs internasjonale leder	Johansen er internasjonal leder i Sosialistisk Venstreparti (SV), valgt av landsmøtet. Som int. leder i SV er Johansen medlem av landsstyret i partiet, leder i internasjonalt utvalg og er den som skal koordinere politikk mellom partiapparat, regjering og Storting. Johansen er også mangeårig medlem av de stortingsoppnevnte organene Forsvarets Ombudsmannsnemnd og Ombudsmannsnemnda for sivile tjenestepliktige.	Intervju foretatt med båndopptaker 05.07.2010.
Fredrik Græsvik	Utenriksjournalist TV2	Græsvik er ansatt som utenriksreporter i TV2, med hovedoppgave å dekke Midtøsten. Har tidligere hatt ansvaret for å dekke Balkan, eller krigssoner generelt. Græsvik ledet TV2s utenriksavdeling i perioden 1998-2002, og er tidligere informasjonsoffiser for de norske FN-styrkene i Libanon (UNIFIL).	Intervju foretatt med båndopptaker 16.09.2010.
Avisjournalist	Journalist	Avisjournalisten arbeider i utenriksredaksjonen i en avis. Har hatt en rekke reportasjereiser til områder som er relevante for denne oppgaven.	Respondenten ønsket anonymitet ved samtykke til intervju. Intervju foretatt med båndopptaker 20.07.2010.

Arne Jensen	Assisterende generalsekretær Norsk Redaktørforening	Jensens viktigste arbeidsområder som ass. generalsekretær i Norsk Redaktørforening (NR) er å gi medlemmene råd i juridiske, etiske og organisatoriske spørsmål. Kurs og seminarvirksomhet for medlemmene, samt lobbyvirksomhet - påvirkning - overfor myndighetene er også sentrale oppgaver. NR ønsker å være synlige utad ved å delta i debatter om medienes rolle og arbeidsvilkår. NR ønsker å være en fagforening for redaktørinstituttet - altså en redaksjonell uavhengighet.	Intervju foretatt med båndopptaker 14.07.2010.
Kåre Helland-Olsen	Kommunikasjonsdirektør Forsvarsdepartementet	FD har, som eneste departement, en såkalt integrert kommunikasjonsenhet. Det innebærer at Helland-Olsen, i tillegg til å være kommunikasjonsdirektør for Forsvarsdepartementet, også er kommunikasjonssjef for Forsvaret, og skal koordinere all kommunikasjonsaktivitet i Forsvaret. Helland-Olsen leder dermed både et sivil-politisk team og et militært team.	Intervju foretatt med båndopptaker 06.08.2010.
Oberst Torgeir Gråtrud	Forsvarsstaben	Ansvarlig for koordinering av styrkeproduksjon og operasjoner innenfor spesialstyrkedomenet. Dette innebefatter også fremtidig utvikling av norske spesialoperasjoner. Gråtrud har siden 1990 hatt tilknytning til spesialstyrkene og var sjef FSK/HJK i perioden 2004-2008.	Intervjuguide besvart per e-post 12.10.2010.

Vedlegg C: Intervjuguide

Intervjuguide til respondenter i masteroppgave i medievitenskap ved Universitetet i Oslo, ”Ytringsfrihet i vår sikkerhetspolitiske situasjon”.

Jeg vil først takke for at du stiller opp til intervju. Hensikten med skrivet er å gi deg den vesentligste informasjonen i forbindelse med intervjuet. Videre skal du skal ha mulighet til å tenke gjennom spørsmålene i forkant. Ditt bidrag vil være et viktig grunnlag for utarbeidelsen av masteroppgaven som jeg skriver ved Institutt for Medier og Kommunikasjon, Universitetet i Oslo.

Gjennomføring

Som tidligere avtalt gjennomføres intervjuet (TID, STED). Intervjuet er planlagt til å ta mellom 45–60 minutter og tar utgangspunkt i spørsmålene som er listet under. Jeg kan i løpet av intervjuet be deg utdype eller forklare enkelte områder som er av spesiell interesse. På den måten kan vi unngå misforståelser og er en forsikring på at jeg har forstått deg slik du ønsker å fremstille ditt budskap.

Forberedelser

Det er ikke behov for omfattende forberedelser. Allikevel ønsker jeg at du tenker igjennom spørsmålene og eventuelt noterer stikkord. Utbyttet for begge parter vil dermed trolig bli bedre. Spørsmålene er ikke ment å følges slavisk og du har muligheten til å komme med innspill. Punktene er ment som momenter som kan være aktuelle. Det er ikke noe krav at du skal kommentere de dersom det ikke er av betydning for din del. Videre så setter jeg pris på om du også tar opp andre momenter som ikke er nevnt her som du mener er av betydning i forhold til oppgavens tema og problemstilling. Det inkluderer også andre personer som kan sitte på erfaring og informasjon, eller relevant litteratur eller rapporter som kan ha betydning for oppgaven. Nedenfor er det listet spørsmål som kommer til å bli tatt opp i løpet av intervjuet. Disse kan bli noe endret frem til intervjuet med deg gjennomføres, men det er i så fall i svært begrenset grad.

Spørsmål

- Introduksjon

Forsvarsminister Grete Faremo har vært tydelig i flere intervjuer i månedene som er gått siden hun tiltrådte i oktober. Hun vil at offentligheten lettere skal få kunnskap om det som skjer i Forsvaret. Samtidig er pressen fortsatt skeptisk til hemmeligholdet i Forsvaret, særlig med tanke på spesialstyrkenes operasjoner i Afghanistan. Det er først og fremst hensynet til personell – og operasjonssikkerhet hemmeligholdet begrunnes med. Hvis en ytring i henhold til en gitt stats oppfatning truer statens sikkerhet, så vil hensynet til overlevelse være viktigere enn hensynet til ytringsfrihet. Den nye offentlegsløva legger til rette for meirinnsyn, Grunnloven §100 ”paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale”. Det sentrale i min masteroppgave er balansegangen mellom ytringsfrihet og sikkerhetshensyn og mellom innsyn og hemmelighold rundt Norges operasjoner i Afghanistan.

Spørsmål 1:

Kan du gi meg en kort oversikt over dine arbeidsområder, din stillingsbeskrivelse og dine ansvarsområder?

Spørsmål 2:

Leder for e-tjenesten, Kjell Grandhagen, har tidligere uttalt at Forsvarets tilbakeholdenhet kort skyldes både hensyn til personellens sikkerhet og de konsekvenser det kan få for senere oppdrag. *Er dette en gyldig begrunnelse for hemmelighold?*

Spørsmål 3:

Hva gjør noe til et sikkerhetsproblem?

Spørsmål 4:

Blir ytringsfrihet behandlet som noe utenom det vanlige på grunnlag av personell – og – operasjonssikkerhet i Afghanistan?

Spørsmål 5:

Bør ytringer som kan være skadelig for rikets sikkerhet stanses etter et føre-var-prinsipp, eller skal man vente til det foreligger ”clear and present danger”?

Spørsmål 6:

Kan det være et problem at staten har en dobbeltrolle i innsynsproblematikken, hvis det er det samme flertall som utfordres på sine vedtak som også har mulighet til å vurdere graden av foreliggende fare?

Spørsmål 7:

Norske soldater i Afghanistan falt i et bakhold nyttårsaften 2009. Dagen etter fikk Gerhard Helskog og TV2 gjennom en kontakt i Forsvaret tak i videobilder som soldatene selv hadde tatt. I det øyeblikket det går opp for de norske soldatene at de har fått inn en fulltreffer hører vi på opptaket at en norsk soldat roper "lekkert!". Der og da dør det trolig flere opprørere. På lederplass i etterkant av innslaget skriver Dagbladet at **det er merkelig at Forsvaret - som kontrollerer det meste av nyhetsformidlingen rundt det norske militære nærværet i Afghanistan - lot dette slippe igjennom. Hvor går grensen for hva pressen bør få tilgang til – og hvor går grensen for hva de bør vise?**

Spørsmål 8:

16. september 2009 kom den danske avisen Politiken ut i tre deler, mot to til vanlig. Den tredje delen bestod av boken *Jæger – i krig med eliten*, skrevet av tidligere elitesoldat Thomas Rathsack i de danske spesialstyrkene i Afghanistan. Boken skulle opprinnelig utgis av forlaget People's Press i slutten av september, men den danske Forsvarskommandoen begjærte 14. september at boken skulle stanses gjennom et *fogedforbud* – en midlertidig forføyning - som forplikter en person til å unnlate å foreta bestemte handlinger som krenker saksøkeren. 21. september avsa Københavns byrett kjennelsen, og det ble ikke nedlagt *fogedforbud* da boken allerede er offentliggjort i sin helhet. Det danske Forsvaret har dog siktet Rathsack for overtredelse av den danske straffelovens paragraf 152 om videreførelse av fortrolige opplysninger og den militære straffelovens paragraf 32, som omhandler å røpe militære hemmeligheter. Rathsack har videre mistet sin sikkerhetsklarering og blitt "fritatt for tjeneste". Bakgrunnen er at *Jæger – i krig med eliten* inneholder passasjer som ifølge Jacob Østerbye, presseoffiser ved den danske forsvarskommandoen, "omtaler operasjonsmetoder og samarbeid med andre nasjoner som vi ikke ønsker skal komme ut, fordi det kan true danske soldaters sikkerhet". Politikens sjefredaktør Tøger Seidenfaden uttrykte forståelse for at det kan være konkrete sikkerhetshensyn å ta hensyn

til i sitt svar til Forsvarssjefen, men da den etter hans vurdering ikke inneholdt opplysninger som kan bringe danske soldater i fare, valgte Politiken å trykke boken i sin helhet. Seidenfaden forsvarer utgivelsen med prinsipper om ytringsfrihet og informasjonsfrihet: ”Jeg mener at det ikke er Forsvarets oppgave å beslutte hvilke bøker som kommer ut i Danmark, eller hvilke opplysninger den danske offentligheten får om krigen i Afghanistan”. *Hvordan hadde en slik sak blitt mottatt i Norge?*

Spørsmål 9:

Har noen informasjonskanaler større informasjonsfrihet enn andre når det gjelder forsvars – og sikkerhetspolitikk?

Spørsmål 10:

Er norske journalister dyktige nok i sin bruk av offentleglova for å få innsyn i Norges operasjoner i Afghanistan – eller gir ikke offentleglova åpning for dette?

Spørsmål 11:

Kan det være et motsetningsforhold mellom sikkerhetsloven, Grunnloven § 100 og offentleglova i Norge?

Spørsmål 12:

Jeg vil gjerne ha din kommentar til tre påstander av Erling Borgen i hans bok ”Fredsnasjonens Hemmeligheter” fra 2009:

- ”Det alvorligste med SV som regjeringspartner er at partiet har avskaffet den utenrikspolitiske opposisjonen på Stortinget. Fredsbevegelsen og andre kritikere av offisiell norsk forsvars – og utenrikspolitikk har de siste fire årene ikke hatt noen reell parlamentarisk representasjon. Gjennom å vurdere regjeringsdeltakelse som viktigere enn debatt om spørsmål som avgjør liv og død, har SV skapt et demokratisk underskudd i Norge”.

- ”Forsvaret i Norge har bygget opp en hemmelig hær av elitesoldater, som gjennomfører brutale operasjoner i utlandet. Elitesoldatenes skjulte virkelighet debatteres heller ikke. Alt det elitesoldatene holder på med, er stemplet hemmelig”.

- ”Det finnes en mektig allianse mellom militærmakt, industriell makt og statsmakt. Disse kreftene har inngått et nasjonalt taushetsløfte om den norske deltakelsen i krig. Den norske åpenheten er derfor ikke mer enn en optisk illusjon. Fredsnasjonen har en rekke ubehagelige hemmeligheter”.

Spørsmål 13:

Bør hemmelighold av Forsvarets internasjonale operasjoner i Afghanistan tillates i et demokratisk samfunn?

Spørsmål 14:

Forsvarsminister Faremo har som sagt et ønske om økt åpenhet i Forsvaret, og Generalinspektør for Hæren, Per Sverre Opedal, sa i en tale i Oslo Militære Samfund 8.februar 2010 at ”Åpenhet er avgjørende for å opprettholde et godt forsvar. Folk må forstå hva som står på spill og hvordan virkeligheten ser ut”. *Er disse uttalelsene et tegn på et Forsvar i forandring hva angår hemmelighold?*

Spørsmål 15:

Har Forsvaret fått en ny innsynskultur gjennom de siste ti årene?

Spørsmål 16:

Er det noe pressen og Forsvaret kan forbedre eller endre på i det tradisjonelle motsetningsforholdet mellom hemmelighold og innsyn?

Spørsmål 17:

Nå som vi er i ferd med å avslutte, er det noe du synes at vi ikke har berørt og er sentralt for oppgaven som vi ikke har kommet inn på tidligere?

Dersom jeg lurar på noe mer eller ønsker nærmere forklaring på under transkribering, tar jeg kontakt. Jeg vil takke for intervjuet og verdifull informasjon.

Vedlegg D: Offentlighetsloven

LOV 2006-05-19 nr 16: Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

DATO:	LOV-2006-05-19-16
DEPARTEMENT:	JD (Justis- og politidepartementet)
PUBLISERT:	I 2006 hefte 7
IKRAFTTREDELSE:	2009-01-01
SIST-ENDRET:	LOV-2009-01-30-7
ENDRER:	LOV-1970-06-19-69
SYS-KODE:	BF01
NÆRINGSKODE:	91
KUNNGJORT:	19.05.2006
KORTTITTEL:	Offentleglova – offl.

INNHALD

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Kapittel 1. Innleiande føresegner

- § 1. Formål
- § 2. Verkeområdet til lova

Kapittel 2. Hovudreglane om innsyn

- § 3. Hovudregel
- § 4. Definisjonar
- § 5. Utsett innsyn
- § 6. Forbod mot forskjellsbehandling
- § 7. Bruk av offentlig informasjon
- § 8. Hovudregel om gratis innsyn
- § 9. Rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databasar
- § 10. Plikt til å føre journal. Tilgjengeleggjering av journalar og dokument på Internett
- § 11. Meirinnsyn
- § 12. Unntak for resten av dokumentet

Kapittel 3. Unntak frå innsynsretten

- § 13. Opplysningar som er underlagde teieplikt
- § 14. Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument)
- § 15. Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga
- § 16. Innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane
- § 17. Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelige Hoff

- § 18. Unntak for rettssaksdokument
- § 19. Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget m.m.
- § 20. Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser
- § 21. Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingsinteresser
- § 22. Unntak i visse budsjettsaker
- § 23. Unntak av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m.
- § 24. Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrøt og opplysningar som kan lette gjennomføringa av lovbrøt m.m.
- § 25. Unntak for tilsetjingssaker m.m.
- § 26. Unntak for eksamenssvar og karakterar m.m.
- § 27. Forskriftsheimel

Kapittel 4. Saksbehandling og klage

- § 28. Innsynskravet
- § 29. Kva organ skal avgjere innsynskravet mv.
- § 30. Korleis organet skal gi innsyn
- § 31. Avslag og grunngiving
- § 32. Klage

Kapittel 5. Slutføresegner

- § 33. Iverksetjing og overgangsreglar
- § 34. Endringar i andre lover

Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova).

Sjå *tidlegare* lov 19 juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven).

Kapittel 1. Innleiande føresegner

§ 1. Formål

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.

§ 2. Verkeområdet til lova

Lova gjeld for

- a) staten, fylkeskommunane og kommunane,
- b) andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,
- c) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har

ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og
d) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.

Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. For verksemdar som etter offentleg oppkjøp eller liknande kjem inn under bokstavane c eller d, gjeld lova frå og med fjerde månadsskiftet etter den månaden da vilkåra vart oppfylte.

Kongen kan gi forskrift om at lova ikkje skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt eller for visse dokument hos sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av første ledd bokstavane c eller d, dersom det må reknast som nødvendig ut frå omsynet til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve. Det same gjeld dersom det gjeld unntak frå innsynsretten for det alt vesentlege av dokumenta til verksemda og særlege tungtvegande omsyn tilseier det. Kongen kan gi forskrift om at lova heilt eller delvis skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som er knytte til stat eller kommune utan å oppfylle vilkåra i første ledd bokstav c eller d, eller som er unnatekne etter første ledd andre punktum.

Lova gjeld ikkje for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget.

Lova gjeld ikkje for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene. Lova gjeld heller ikkje for gjeremål som andre organ har etter rettsstellovene i eigenskap av rettsstellorgan. Lova gjeld dessutan ikkje for gjeremål som politiet og påtalemakta har etter straffeprosessloven. Kongen kan gi forskrifter om kva lover som skal reknast som rettsstellover, og om at enkelte gjeremål etter rettsstellovene likevel skal vere omfatta av lova.

Lova gjeld for Svalbard dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen.

Føresegnene i § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd andre punktum og fjerde og femte ledd og § 30 første ledd tredje punktum og andre ledd gjeld uavhengig av føresegnene i paragrafen her for alle verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

Kapittel 2. Hovudreglane om innsyn

§ 3. Hovudregel

Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.

§ 4. Definisjonar

Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.

Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.

Følgjande skal ikkje reknast som saksdokument for organet:

- a) dokument som inngår i bibliotek- eller museumssamling,
- b) dokument som private har overlate til offentleg arkiv for bevaring,
- c) dokument som er overlate til eit organ for offentleggjering i periodisk skrift som blir gitt ut av organet,
- d) avis, tidsskrift, reklamemateriell og liknande som organet mottek utan at det er knytt til ei bestemt sak i organet, og
- e) dokument som ein medarbeidar i organet har motteke i annan eigenskap enn som tilsett i organet.

Omgrepet organ femner i lova her om alle verksemder som lova gjeld for.

§ 5. Utsett innsyn

Organet kan fastsetje at det i ei bestemt sak først skal vere innsyn frå eit seinare tidspunkt i saksførebuinga enn det som følgjer av §§ 3 og 4, såframt det er grunn til å tru at dei dokumenta som ligg føre, gir eit direkte misvisande bilete av saka, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser.

For dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gjeld innsyn først når saka er motteken i Stortinget, eller når Riksrevisjonen har varsla vedkommande organ om at saka er ferdigbehandla, jf. lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 andre ledd.

Dersom vesentlege private eller offentlege omsyn tilseier det, kan innsyn i eit dokument utsetjast til det har komme fram til den det vedkjem, eller hendinga der det skal offentleggjerast, har funne stad.

§ 6. Forbod mot forskjellsbehandling

Ved behandling av saker etter lova her eller i andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, er det ikkje høve til noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle eller til å avtale at nokon skal ha einerett på tilgang til informasjon. At ein førespurnad er sett fram av ei offentleg eller offentleg tilknytt verksemd, gir ikkje høve til forskjellsbehandling når formålet med førespurnaden ikkje har samband med dei offentlege gjeremåla til verksemda.

Forbodet i første ledd er ikkje til hinder for at det kan gjerast avtalar om einerett dersom det er nødvendig for å levere ei teneste i ålmenta si interesse. Det skal gjerast ei ny vurdering av grunngevinga for å gjere slike avtalar kvart tredje år. Avtalar om einerett som blir gjorde i medhald av leddet her, skal vere offentlege. Det kan ikkje gjerast avtalar om einerett til tilgang til informasjon som ålmenta etter føresegnar i lov eller forskrift har eit rettskrav på å få innsyn i.

Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i paragrafen her berre for verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 7. *Bruk av offentleg informasjon*

Informasjon som det er gitt tilgang til etter lova her eller anna lovgiving som gir ålmenta rett til innsyn i offentleg verksemd, kan brukast til eitkvart formål dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det.

I verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, skal eventuelle standardlisensar om bruk av offentleg informasjon vere tilgjengelege i digitalt format, og dei må kunne behandlast elektronisk. Kongen kan i forskrift fastsetje at det same skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 8. *Hovudregel om gratis innsyn*

Organet kan berre krevje betaling for innsyn etter denne lova dersom det har heimel i forskrift etter andre eller tredje ledd.

Kongen kan gi forskrift om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopiar. Betalingssatsane skal vere slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved kopiering og utsending av dokument.

Kongen kan gi forskrift om at det kan krevjast betaling for dokument dersom særlege tilhøve ved arten til dokumenta eller verksemda gjer det rimeleg. Betalingssatsane skal fastsetjast slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

For verksemder som fell utanfor lova her, men som er omfatta av anna lovgiving som gir ålmenta innsyn i offentleg verksemd, eller av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, må dei samla inntektene ved informasjonsutlevering ikkje overstige dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

Verksemder som krev betaling for informasjon, skal offentleggjere betalingssatsane i elektronisk form dersom det er mogleg og formålstenleg. På førespurnad skal verksemdene også gi opplysningar om grunnlaget for utrekning av satsane og eventuelt om kva faktorar som vil bli lagde til grunn for utrekninga i særlege høve.

Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i tredje ledd andre punktum og i fjerde og femte ledd berre for verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 9. Rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databasar

Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.

§ 10. Plikt til å føre journal. Tilgjengeleggjering av journalar og dokument på Internett

Organet skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter.

Kongen kan gi forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjere han allment tilgjengeleg på Internett, og om korleis det skal gjerast.

Organ som er omfatta av lova her, kan gjere dokument allment tilgjengelege på Internett, med unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Kongen kan gi forskrift om tilgjengeleggjering av dokument på Internett og om at visse typar personopplysningar, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 1, og dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, ikkje skal gjerast tilgjengelege på denne måten.

§ 11. Meirinnsyn

Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

§ 12. Unntak for resten av dokumentet

Når organet gjer unntak frå innsyn for delar av eit dokument, kan det også gjere unntak for resten av dokumentet dersom

- a) desse delane aleine vil gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet,
- b) det vil vere urimeleg arbeidskrevjande for organet å skilje dei ut, eller
- c) dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet.

Kapittel 3. Unntak frå innsynsretten

§ 13. Opplysningar som er underlagde teieplikt

Opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn.

Føresegnene i forvaltningsloven om teieplikt gir sjølvstendige rettssubjekt som er nemnde i § 2 første ledd bokstav c eller d i lova her, høve til å gjere unntak for dokument og opplysningar i same omfang som dei gir forvaltningsorgan det.

Gjeld innsynskravet eit dokument som inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, og denne plikta fell bort dersom den som har krav på tystnad samtykkjer, skal innsynskravet saman med ei eventuell grunngiving på oppmoding leggjast fram for vedkommande med ein høveleg frist til å svare. Svarar vedkommande ikkje, skal dette reknast som nekting av samtykke.

§ 14. Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument)

Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.

Første ledd gjeld ikkje:

- a) dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og
- d) presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar.

Kongen kan gi forskrift om at det ikkje skal kunne gjerast unntak etter første ledd i paragrafen her for bestemte dokument i bestemte statlege eller statleg tilknytte organ.

§ 15. Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga

Når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i den interne saksførebuinga si. Det same gjeld dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i den interne saksførebuinga si.

Det kan vidare gjerast unntak for delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuinga si, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka.

Unntaka i paragrafen her gjeld tilsvarande for dokument om innhenting av dokument som er nemnde i første og andre ledd, og innkallingar til og referat frå møte mellom overordna og

underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og nokon som gir råd eller vurderingar som er nemnde i andre ledd.

Paragrafen her gjeld ikkje for dokument som blir innhenta som ledd i allmenn høyring i ei sak.

§ 16. Innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane

Unntaka i §§ 14 og 15 gjeld ikkje:

- a) saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ,
- b) sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar,
- c) dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder, og
- d) dokument i saker der ei kommunal eller fylkeskommunal eining opptrer som ekstern part i høve til ei anna slik eining.

§ 14 gjeld likevel for dokument som blir utveksla mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutval og sekretariatet til utvalet.

Unntaket i § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak etter kommuneloven kapittel 11.

Unntaket i § 14 gjeld heller ikkje for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett. Unntaket i § 14 gjeld likevel for dokument i saker der administrasjonssjefen eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor ei eining, og for utkast til vedtak og innstillingar som blir lagde fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet før det blir gjort vedtak, eller før ei innstilling blir lagd fram for eit folkevalt organ. Unntaket i § 14 gjeld også for merknader frå administrasjonssjefen eller kommunerådet til slike utkast som er nemnde i førre punktum.

§ 17. Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelige Hoff

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld talar som medlemmer av kongehuset skal halde eller har halde, og for dokument som gjeld reiseprogram for medlemmer av kongehuset. Dette gjeld likevel ikkje for den endelege talen etter at han er offentleg framført, og heller ikkje for dokument som gjeld reiseprogram, etter at reisa er gjennomført eller reiseprogrammet er offentleggjort.

§ 18. Unntak for rettssaksdokument

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som eit organ har utarbeidd eller motteke som part i ei rettssak for norsk domstol.

§ 19. Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla mellom statlege organ og Sametinget og samiske organisasjonar som ledd i konsultasjonar i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar artikkel 6. Dette gjeld ikkje dokument som blir utveksla som ledd i allmenn høyring i ei sak.

§ 20. Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser dersom:

- a) det følgjer av folkerettslege reglar at Noreg har plikt til å nekte innsyn i opplysningane,
- b) opplysningane er mottekne under føresetnad av eller det følgjer av fast praksis at dei ikkje skal offentleggjerast, eller
- c) opplysningane gjeld norske forhandlingsposisjonar, forhandlingsstrategiar eller liknande og forhandlingane ikkje er avslutta. Etter at forhandlingane er avslutta, kan det framleis gjerast unntak for slike opplysningar dersom det er grunn til å tru at det vil bli teke opp igjen forhandlingar om den same saka.

Opplysningar i offisielle dokument som blir utveksla mellom Noreg og ein mellomstatleg organisasjon i saker som gjeld internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett, kan det gjerast unntak for etter første ledd bokstav b berre dersom det er påkravd av omsyn til tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Det same gjeld opplysningar om norske forhandlingsposisjonar etter at posisjonane er lagde fram i forhandlingane.

I andre høve enn dei som er nemnde i første og andre ledd, kan det gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av særleg tungtvegande utanrikspolitiske interesser.

§ 21. Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingsinteresser

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av nasjonale tryggingsomsyn eller forsvaret av landet.

§ 22. Unntak i visse budsjettsaker

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som er utarbeidde av eit departement, og som gjeld statlege budsjettsaker. Det same gjeld for opplysningar om førebelse budsjettrammer fastsette av regjering eller departement i dokument frå underliggjande organ og etatar, og frå Det Kongelege Hoff, Domstoladministrasjonen og Sametinget.

§ 23. Unntak av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar som gjeld forhandlingar om rammeavtalar med landbruks-, fiskeri- og reindriftsorganisasjonane når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av forhandlingane.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokoll etter regelverk som er gitt i medhald av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp, til valet av leverandør er gjort.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld selskap der staten eller ein kommune eller fylkeskommune har eigarinteresser, og som blir behandla av vedkommande organ som eigar, dersom selskapet ikkje er omfatta av verkeområdet for lova her.

§ 24. Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrøt og opplysningar som kan lette gjennomføringa av lovbrøt m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd fordi innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller reguleringstiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for melding, tips eller liknande dokument om lovbrøt frå private. Andre dokument om lovbrøt, blant anna melding og tips frå offentlege organ, kan det gjerast unntak frå innsyn for inntil saka er avgjort.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når unntak er påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar. Det same gjeld opplysningar der unntak er påkravd fordi innsyn ville utsetje enkeltpersonar for fare, eller lette gjennomføringa av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette, eller som er trua av utrydding.

§ 25. Unntak for tilsetjingssaker m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentleg teneste.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje søkjarlister. Organet skal snarast etter at søknadsfristen er gått ut, setje opp ei søkjarliste som skal innehalde namn, alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune for kvar søkjar. Det kan likevel gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om ein søkjar dersom vedkommande sjølv ber om det. Ved vurderinga av om ei slik oppmoding skal takast til følgje, skal det leggjast vekt på om det knyter seg særleg offentleg interesse til stillinga. I utlysinga skal det gjerast oppmerksom på at opplysningar om søkjaren kan bli gjort offentlege sjølv om søkjaren har oppmoda om ikkje å bli ført opp på søkjarlista. Dersom oppmodinga ikkje blir teke til følgje, skal søkjaren varslast om dette. Det skal gå fram av søkjarlista kor mange søkjarar det har vore til stillinga, og kva kjønn dei har.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje nominasjonsvedtak og røysteresultat ved utnemning av biskop.

§ 26. Unntak for eksamenssvar og karakterar m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for svar til eksamen eller liknande prøve og innleverte utkast til konkurranse eller liknande. Det same gjeld tilhøyrande oppgåver inntil vedkommande eksamen eller prøve er halden eller vedkommande konkurranse er lyst ut. Det kan dessutan gjerast unntak frå innsyn for karakterar og vitnemål frå utdanning.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om kven som skal få ein pris, eit heidersteikn eller liknande inntil tildelinga er gjort. For opplysningar om kven som har vore vurdert for ein pris, eit heidersteikn eller liknande, gjeld dette også etter tildelinga.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for personbilete som er teke inn i eit personregister. Det same gjeld opplysningar som er innhenta ved vedvarande eller regelmessig gjenteken personovervaking.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om forskingsidear og forskingsprosjekt i sak som gjeld økonomisk stønad eller rådgeving frå det offentlege i samband med forskingsprosjekt.

Endra med lov 30 jan 2009 nr. 7 (i kraft 30 jan 2009, etter res. 30 jan 2009 nr. 76).

§ 27. Forskriftsheimel

Kongen kan i forskrift fastsetje at det kan gjerast unntak frå innsyn for journalar og alle dokument på saksområde der det kan eller skal gjerast unntak frå innsyn for det alt vesentlege av dokumenta. Slik forskrift kan berre fastsetjast når særleg tungtvegande grunnar taler for det.

Kongen kan i forskrift fastsetje at det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i arkivdepot når det er påkravd av arkivtekniske omsyn.

Kapittel 4. Saksbehandling og klage

§ 28. Innsynskravet

Innsyn kan krevjast skriftleg eller munnleg.

Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art. Dette gjeld ikkje når det blir kravd innsyn i ein journal eller liknande register.

§ 29. Kva organ skal avgjere innsynskravet mv.

Eit organ som mottek eit innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig. Kravet skal avgjerast utan ugrunna opphald.

Kongen kan i forskrift gi reglar om kva organ som på dei forskjellige saksområda skal ta avgjerd etter paragrafen her.

§ 30. Korleis organet skal gi innsyn

Organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis eit dokument skal gjerast kjent. Det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Hos verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, og hos andre verksemder der det er fastsett av Kongen i forskrift, gjeld retten til kopi alle eksisterande format og språkversjonar. Retten til kopi gjeld ikkje format eller versjonar av eit dokument som er allment tilgjengelege. Kongen kan gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikkje skal gjelde for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, og for dokument der det er påkravd av arkivtekniske omsyn.

Når verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, gir innsyn i informasjon som det knyter seg immaterielle rettar til, skal organet, dersom det har kjennskap til det, opplyse om kven som er innehavar av rettane, eller kva lisenshavar organet har fått informasjonen frå. Dette gjeld likevel ikkje når det er klart unødvendig å gi slike opplysningar. Kongen kan fastsetje i forskrift at føresegnene i leddet her også skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF).

§ 31. Avslag og grunngiving

Avslag på innsynskrav skal vere skriftleg. Organet skal alltid vise til den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er brukt. Dersom § 13 er grunnlag for avslaget, skal organet også vise til føresegna som pålegg teieplikt. Byggjer avslaget på forskrift, må organet opplyse om dette, og kva punkt i forskrifta avslaget byggjer på. Avslaget skal også opplyse om høvet til å klage og om klagefristen.

Den som har fått avslag, kan innan tre veker frå avslaget vart motteke, krevje ei nærare grunngiving for avslaget der hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget, skal nemnast. Organet skal gi skriftleg grunngiving snarast råd og seinast innan ti arbeidsdagar etter at kravet vart motteke.

§ 32. Klage

Avgjerder etter denne lova kan påklagast til det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket. Avgjerder om å gi innsyn kan likevel ikkje påklagast. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Kongen kan gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder tekne av statlege organ. Kongen kan også gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder av rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d. Når det blir klaga på ei avgjerd frå eit departement, skal departementet opplyse klagaren om at retten til å klage til Sivilombodsmannen ikkje gjeld for avgjerder gjorde av Kongen i statsråd.

Dersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast etter første ledd. Dette gjeld likevel ikkje når Kongen i statsråd er klageorgan. Regelen i første punktum gjeld heller ikkje i slike tilfelle som fell inn under § 13 tredje ledd, og når spørsmål om nedgradering må leggjast fram for eit anna organ.

Klaga skal førebuaast og avgjerast utan ugrunna opphald. Elles gjeld reglane i forvaltningsloven kapittel VI så langt dei passar.

Vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d.

Kapittel 5. Slutføresegner

§ 33. Iverksetjing og overgangsreglar

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.¹ Frå same tid blir lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen oppheva.

For rettssubjekt som blir omfatta av lova etter § 2 første ledd bokstav c eller d, gjeld innsynsretten og plikta til å føre journal berre for dokument som er komme inn til eller oppretta av rettssubjektet etter at lova her tek til å gjelde.

Avtalar om einerett til tilgang til informasjon som eksisterer når lova tek til å gjelde, og som ikkje oppfyller vilkåra i § 6 andre ledd, skal opphøyre når avtalen går ut, men likevel seinast den 31. desember 2008.

Endra med lov 30 juni 2006 nr. 52 (i kraft 1 juli 2006, etter res. 30 juni 2006 nr. 727).

¹ I kraft 1 jan 2009, etter res. 17 okt 2008 nr. 1118.

§ 34. Endringar i andre lover

Frå den tida lova tek til å gjelde, blir desse endringane gjorde i andre lover: — —

Vedlegg E: Sikkerhetsloven

LOV 1998-03-20 nr 10: Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven).

DATO:	LOV-1998-03-20-10
DEPARTEMENT:	FD (Forsvarsdepartementet)
PUBLISERT:	Avd I 1998 Nr. 5
IKRAFTTREDELSE:	2001-07-01
SIST-ENDRET:	LOV-2005-06-17-81 fra 2006-01-01
ENDRER:	
SYS-KODE:	BF01, BG07a
NÆRINGSKODE:	91
KORTTITTEL:	Sikkerhetsloven

INNHold

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven).

Kapittel 1. Alminnelige bestemmelser

- § 1. Lovens formål
- § 2. Lovens generelle virkeområde
- § 3. Definisjoner

Kapittel 2. Generelt om ansvar for og utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste

- § 4. Overordnet ansvar
- § 5. Den enkelte virksomhets plikter
- § 6. Generelt om utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste
- § 7. Samarbeid

Kapittel 3. Nasjonal sikkerhetsmyndighet

- § 8. Generelle oppgaver
- § 9. Nærmere om oppgavene
- § 10. Nasjonal sikkerhetsmyndighets adgangsrett

Kapittel 4. Informasjonssikkerhet

- § 11. Sikkerhetsgradering
- § 12. Plikt til å beskytte sikkerhetsgradert informasjon
- § 13. Sikkerhetsmessig godkjenning av informasjonssystemer
- § 14. Kryptosikkerhet
- § 15. Monitoring av og inntrengning i informasjonssystemer
- § 16. Tekniske sikkerhetsundersøkelser

Kapittel 5. Objektsikkerhet

§ 17. Plikt til å beskytte skjermingsverdige objekter

§ 17a. Klassifisering av skjermingsverdige objekter

§ 17b. Plikt til å beskytte skjermingsverdig objekt

§ 18. Beskyttelse av utenlandske objekter i Norge

§ 18a. Tilføyes ved lov 20 mai 2005 nr. 28 (ikr. fra den tid som fastsettes ved lov) som endret ved lov 19 juni 2009 nr. 74.

Kapittel 6. Personellsikkerhet

§ 19. Når sikkerhetsklarering og autorisasjon skal gjennomføres

§ 20. Gjennomføring av personkontroll

§ 21. Vurderingsgrunnlaget for sikkerhetsklarering

§ 22. Sikkerhetsklarering av utenlandske statsborgere

§ 23. Klareringsmyndighet og autorisasjonsansvarlig

§ 24. Bortfall, tilbakekall, nedsettelse og suspensjon av sikkerhetsklarering og autorisasjon

§ 25. Begrunnelse og underretning

§ 25a. Innsyn

§ 25b. Oversendelse av sak til særskilt oppnevnt advokat

§ 25c. Klage

§ 26. Utfyllende bestemmelser

Kapittel 7. Sikkerhetsgraderte anskaffelser

§ 27. Inngåelse av sikkerhetsavtale

§ 28. Leverandørklarering

§ 29. Utfyllende bestemmelser m.v.

Kapittel 8. Kontroll- og tilsynsordninger. Straffebestemmelser

§ 30. Kontroll- og tilsynsordninger

§ 31. Straff

Kapittel 9. Ikrafttredelse og endringer i andre lover

§ 32. Ikrafttredelse

§ 33. Endringer i andre lover

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven).

Kapittel 1. Almennelige bestemmelser

§ 1. Lovens formål

Formålet med denne lov er å

- a. legge forholdene til rette for effektivt å kunne motvirke trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser,

- b. ivareta den enkeltes rettssikkerhet, og
- c. trygge tilliten til og forenkle grunnlaget for kontroll med forebyggende sikkerhetstjeneste.

§ 2. *Lovens generelle virkeområde*

Loven gjelder for forvaltningsorganer. Som forvaltningsorgan regnes i loven ethvert organ for stat eller kommune. Kongen kan i tvilstilfelle bestemme om et organ er å regne som forvaltningsorgan. Kongen kan også bestemme at et forvaltningsorgan helt eller delvis skal være unntatt fra loven når det foreligger særlige grunner for det, og kan da i stedet fastsette særlige regler.

Loven gjelder også for ethvert rettssubjekt som ikke er forvaltningsorgan og som er leverandør av varer eller tjenester til et forvaltningsorgan i forbindelse med en sikkerhetsgradert anskaffelse.

Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis også skal gjelde for ethvert annet rettssubjekt, herunder enkeltpersoner, foreninger, stiftelser, selskaper og privat og offentlig næringsvirksomhet,

- a. som eier eller på annen måte har kontroll over eller fører tilsyn med skjermingsverdig objekt, eller
- b. som av et forvaltningsorgan gis tilgang til sikkerhetsgradert informasjon.

Loven gjelder for domstolene med de særregler som følger av bestemmelsene om sikkerhetsklarering og autorisasjon i og i medhold av domstoloven og straffeprosessloven. Kongen kan fastsette ytterligere særregler.

Loven gjelder ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget.

Loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen i den utstrekning Kongen bestemmer.

§ 3. *Definisjoner*

I denne lov forstås med:

1. Forebyggende sikkerhetstjeneste; planlegging, tilrettelegging, gjennomføring og kontroll av forebyggende sikkerhetstiltak som søker å fjerne eller redusere risiko som følge av sikkerhetstruende virksomhet.
2. Sikkerhetstruende virksomhet; forberedelse til, forsøk på og gjennomføring av spionasje, sabotasje eller terrorhandlinger, samt medvirkning til slik virksomhet.
3. Spionasje; innsamling av informasjon ved hjelp av fordekte midler i etterretningsmessig hensikt.
4. Sabotasje; tilsiktet ødeleggelse, lammelse eller driftsstopp av utstyr, materiell, anlegg eller

aktivitet, eller tilsiktet uskadeliggjøring av personer, utført av eller for en fremmed stat, organisasjon eller gruppering.

5. Terrorhandlinger; ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.
6. Virksomhet; et forvaltningsorgan eller annet rettssubjekt som loven gjelder for, jfr § 2.
7. Informasjon; enhver form for opplysninger i materiell eller immateriell form.
8. Skjermingsverdig informasjon; informasjon som skal merkes med sikkerhetsgrad etter reglene i § 11 i loven her.
9. Sikkerhetsgradert informasjon; informasjon som er merket med sikkerhetsgrad i henhold til reglene i § 11 i loven her.
10. Informasjonssystem; en organisert samling av periferutrustning, programvare, datamaskiner og kommunikasjonsnett som knytter dem sammen.
11. Monitoring; avlytting av tale eller avlesing av elektroniske signaler som kommuniseres i eller mellom informasjonssystemer.
12. Skjermingsverdig objekt; eiendom som må beskyttes mot sikkerhetstruende virksomhet av hensyn til rikets eller alliertes sikkerhet eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser.
13. Anskaffelsesmyndighet; et forvaltningsorgan som har til hensikt å anskaffe, eller har anskaffet, varer eller tjenester fra rettssubjekt som ikke er forvaltningsorgan.
14. Sikkerhetsgradert anskaffelse; anskaffelse, foretatt av anskaffelsesmyndighet, som innebærer at leverandøren av varen eller tjenesten vil kunne få tilgang til skjermingsverdig informasjon eller objekt, eller som innebærer at anskaffelsen må sikkerhetsgraderes av andre årsaker.
15. Personkontroll; innhenting av relevante opplysninger til vurdering av sikkerhetsklarering.
16. Sikkerhetsklarering; avgjørelse, foretatt av klareringsmyndighet og bygget på personkontroll, om en persons antatte sikkerhetsmessige skikkethet for angitt sikkerhetsgrad.
17. Autorisasjon; avgjørelse, foretatt av autorisasjonsansvarlig, om at en person etter forutgående sikkerhetsklarering (med unntak for tilgang til informasjon sikkerhetsgradert BEGRENSET), bedømmelse av kunnskap om sikkerhetsbestemmelser, tjenstlig behov samt avlagt skriftlig taushetsløfte, gis tilgang til informasjon med angitt sikkerhetsgrad.

Krav i eller i medhold av loven her om at meddelelse eller annet skal være skriftlig, er ikke til hinder for bruk av elektronisk kommunikasjon, forutsatt at dette ikke vil stride mot bestemmelser gitt i eller i medhold av lovens §§ 11 – 14.

Endret ved lov 21 des 2001 nr. 117 (ikr. 1 jan 2002 iflg. res. 21 des 2001 nr. 1475). Endres ved lov 11 april 2008 nr. 9 (ikr. 1 jan 2011 iflg. res. 22 okt 2010 nr. 1361).

Kapittel 2. Generelt om ansvar for og utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste

§ 4. Overordnet ansvar

Departementet har det overordnede ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste. Dette begrenser ikke den enkeltes ansvar og plikter etter bestemmelsene i eller i medhold av loven her.

Departementets utøvende funksjoner ivaretas av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

§ 5. Den enkelte virksomhets plikter

Enhver virksomhet plikter å utøve forebyggende sikkerhetstjeneste i henhold til bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven her.

Virksomheten skal

- a. utarbeide intern instruks for å ivareta sikkerheten,
- b. sørge for at virksomhetens ansatte og engasjerte får tilstrekkelig opplæring i sikkerhetsspørsmål, og
- c. regelmessig kontrollere sikkerhetstilstanden i virksomheten.

Ansaret påhviler lederen for virksomheten. Dersom utøvende funksjoner delegeres internt i virksomheten, skal dette gjøres skriftlig.

Alt ansatt eller engasjert personell har i sitt arbeid eller oppdrag for virksomheten ansvar for å ivareta sikkerhetsmessige hensyn, og plikter å bidra til forebyggende sikkerhetstjeneste.

Nærmere bestemmelser gis av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

§ 6. Generelt om utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste

Når utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste etter eller i medhold av loven her overlates til den ansvarliges skjønn, skal det ikke nyttes mer inngripende midler og metoder enn det som fremstår som nødvendig i forhold til den aktuelle sikkerhetsrisiko og omstendighetene for øvrig.

Ved utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste skal det særlig tas hensyn til den enkeltes rettssikkerhet.

Bruk av elektronisk kommunikasjon ved underretning om et vedtak er bare tillatt når den vedtaket retter seg mot uttrykkelig har godtatt dette.

Endret ved lov 21 des 2001 nr. 117 (ikr. 1 jan 2002 iflg. res. 21 des 2001 nr. 1475).

§ 7. Samarbeid

Kongen gir bestemmelser om nasjonalt, regionalt og lokalt samarbeid om forebyggende sikkerhetstjeneste.

Kapittel 3. Nasjonal sikkerhetsmyndighet

§ 8. *Generelle oppgaver*

Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden. Nasjonal sikkerhetsmyndighet er også utøvende organ i forholdet til andre land og internasjonale organisasjoner.

§ 9. *Nærmere om oppgavene*

Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal

- a. innhente og vurdere informasjon av betydning for gjennomføringen av forebyggende sikkerhetstjeneste,
- b. søke internasjonalt samarbeid, herunder med andre lands og organisasjoners tilsvarende tjenester, når dette tjener norske interesser,
- c. føre tilsyn med sikkerhetstilstanden i virksomheter, herunder kontrollere at den enkeltes plikter i eller i medhold av loven her overholdes, og eventuelt gi pålegg om forbedringer,
- d. bidra til at sikkerhetstiltak utvikles, herunder iverksette forskning og utvikling på områder av betydning for forebyggende sikkerhetstjeneste,
- e. gi informasjon, råd og veiledning til virksomheter, og
- f. for øvrig utføre de oppgaver som fremgår av bestemmelsene i og i medhold av loven her.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om Nasjonal sikkerhetsmyndighets utøvelse av oppgavene.

§ 10. *Nasjonal sikkerhetsmyndighets adgangsrrett*

Så langt det er nødvendig for å gjennomføre kontrolloppgavene i eller i medhold av loven her, skal Nasjonal sikkerhetsmyndighet gis uhindret adgang til ethvert område hvor skjermingsverdig informasjon eller objekt befinner seg, dersom området eies, brukes eller på annen måte kontrolleres av en virksomhet.

Kapittel 4. Informasjonssikkerhet

§ 11. *Sikkerhetsgradering*

Når informasjon må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner, skal en av følgende sikkerhetsgrader benyttes:

- a. STRENGT HEMMELIG nyttes dersom det kan få helt avgjørende skadefølger for Norges

eller dets alliertes sikkerhet, forholdet til fremmede makter eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for uvedkommende.

- b. HEMMELIG nyttes dersom det alvorlig kan skade Norges eller dets alliertes sikkerhet, forholdet til fremmede makter eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for uvedkommende.
- c. KONFIDENSIELT nyttes dersom det kan skade Norges eller dets alliertes sikkerhet, forholdet til fremmede makter eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for uvedkommende.
- d. BEGRENSET nyttes dersom det i noen grad kan medføre skadefølger for Norges eller dets alliertes sikkerhet, forholdet til fremmede makter eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for uvedkommende.

Den som utsteder eller på annen måte tilvirker skjermingsverdig informasjon, skal sørge for at informasjonen merkes med aktuell sikkerhetsgrad. Sikkerhetsgradering skal ikke skje i større utstrekning enn strengt nødvendig, og det skal ikke brukes høyere sikkerhetsgrad enn nødvendig.

Sikkerhetsgradering skal ikke gis virkning for lengre tid enn det som er strengt nødvendig, og graderingen skal senest bortfalle etter 30 år. Nærmere regler om ned- og avgradering gis av Kongen. Kongen kan for særskilte tilfeller fastsette unntak fra 30 års regelen i første punktum.

Kongen kan under forutsetning om gjensidighet treffe overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon om sikkerhetsgradering av mottatt informasjon som er sikkerhetsgradert av vedkommende stat eller internasjonale organisasjon, og om plikt til å treffe tiltak for å sikre slik informasjon.

§ 12. *Plikt til å beskytte sikkerhetsgradert informasjon*

Enhver som får tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som ledd i arbeid, oppdrag eller verv for en virksomhet, plikter å hindre at uvedkommende får kjennskap til informasjonen. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet arbeidet, oppdraget eller vervet. Sikkerhetsgradert informasjon skal bare overlates til personer som har tjenstlig behov for tilgang til den. Taushetsplikten er likevel ikke til hinder for at sikkerhetsgradert informasjon blir gitt til andre når dette har særskilt hjemmel i lov eller i generell forskrift fastsatt av Kongen.

Kongen gir nærmere regler om håndteringen av sikkerhetsgradert informasjon, herunder om journalisering, oppbevaring, forsendelse og tilintetgjøring. Kongen kan også gi regler om plikt til å legge forholdene til rette for at sikkerhetsgradert informasjon er korrekt, fullstendig og tilgjengelig.

§ 13. *Sikkerhetsmessig godkjenning av informasjonssystemer*

Før skjermingsverdig informasjon behandles, lagres eller transporteres i et informasjonssystem, skal Nasjonal sikkerhetsmyndighet, eller den Nasjonal sikkerhetsmyndighet bemyndiger, godkjenne systemet for angjeldende sikkerhetsgrad.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er sertifiseringsmyndighet for informasjonssystemer som skal håndtere skjermingsverdig informasjon.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet kan godkjenne at andre virksomheter utfører tjenester for sikring av informasjonssystemer som skal håndtere skjermingsverdig informasjon.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet gir nærmere forskrifter om sikkerhetsmessig godkjenning av informasjonssystemer.

§ 14. Kryptosikkerhet

Bare kryptosystemer som er godkjent av Nasjonal sikkerhetsmyndighet, tillates brukt for beskyttelse av skjermingsverdig informasjon.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er nasjonal forvalter av kryptomateriell og leverandør av kryptosikkerhetstjenester til virksomheter. Nasjonal sikkerhetsmyndighet kan likevel godkjenne andre leverandører av kryptosikkerhetstjenester. Disse skal undertegne en særskilt avtale om dette med Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal godkjenne kryptoalgoritmer som brukes i utstyr som tenkes eksportert.

Nærmere bestemmelser fastsettes av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

§ 15. Monitoring av og inntrengning i informasjonssystemer

En virksomhet kan gi Nasjonal sikkerhetsmyndighet adgang til gjennom monitoring å kontrollere om informasjonssystemer i vedkommende virksomhet lagrer, behandler eller transporterer skjermingsverdig informasjon uten at de er godkjent for dette. Virksomhetens ansatte skal på forhånd ha blitt orientert om kontrollen. Monitoring skal ikke i noe tilfelle omfatte privat kommunikasjon eller kommunikasjon som blir formidlet til eller fra andre enn virksomheter.

En virksomhet kan gi Nasjonal sikkerhetsmyndighet adgang til å forsøke og eventuelt gjennomføre inntrengning i informasjonssystemer som lagrer, behandler eller transporterer skjermingsverdig informasjon, for å kontrollere motstandskraften i systemene. Virksomhetens ansatte skal på forhånd ha blitt orientert om kontrollen.

Informasjon som Nasjonal sikkerhetsmyndighet blir kjent med ved kontrollvirksomhet etter første og annet ledd, skal makuleres når den ikke lenger har betydning for kontrollen.

Kongen gir nærmere bestemmelser, herunder om varsling og gjennomføring av monitoring og inntrengning og om oppbevaring og makulering av informasjon.

§ 16. Tekniske sikkerhetsundersøkelser

Nasjonal sikkerhetsmyndighet, eller den Nasjonal sikkerhetsmyndighet bemyndiger, kan foreta undersøkelser av lokaler, bygninger og andre objekter som eies, brukes eller på annen måte kontrolleres av en virksomhet, i den hensikt å fastslå hvorvidt uvedkommende med eller uten tekniske hjelpemidler kan skaffe seg tilgang til skjermingsverdige informasjon gjennom avtitting, avlytting av tale eller avlesing av elektroniske signaler.

Kongen gir nærmere forskrifter om gjennomføring av tekniske sikkerhetsundersøkelser.

Kapittel 5. Objektsikkerhet

Overskriften endres ved lov 20 mai 2005 nr. 28 (ikr. fra den tid som fastsettes ved lov) som endret ved lov 19 juni 2009 nr. 74.

§ 17. *Plikt til å beskytte skjermingsverdige objekter*

Vedkommende virksomhet plikter å utpeke skjermingsverdige objekter som virksomheten eier eller på annen måte har kontroll over eller fører tilsyn med, og treffe nødvendige forebyggende sikkerhetstiltak for å beskytte skjermingsverdige objekter mot sikkerhetstruende virksomhet.

Kongen gir nærmere bestemmelser om plikt til å beskytte skjermingsverdige objekter. Kongen kan herunder bestemme at det kreves sikkerhetsklarering etter reglene i kapittel 6 for den som vil kunne få tilgang til skjermingsverdige objekt.

Endres ved lov 11 april 2008 nr. 9 (ikr. 1 jan 2011 iflg. res. 22 okt 2010 nr. 1361).

§ 17a. *Klassifisering av skjermingsverdige objekter*

Tilføyes ved lov 11 april 2008 nr. 9 (ikr. 1 jan 2011 iflg. res. 22 okt 2010 nr. 1361).

§ 17b. *Plikt til å beskytte skjermingsverdige objekt*

Tilføyes ved lov 11 april 2008 nr. 9 (ikr. 1 jan 2011 iflg. res. 22 okt 2010 nr. 1361).

§ 18. *Beskyttelse av utenlandske objekter i Norge*

Kongen kan under forutsetning om gjensidighet treffe overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon om plikt til å treffe tiltak for å beskytte utenlandske objekter i Norge som anses skjermingsverdige av vedkommende stat eller organisasjon.

§ 18a.

Tilføyes ved lov 20 mai 2005 nr. 28 (ikr. fra den tid som fastsettes ved lov) som endret ved lov 19 juni 2009 nr. 74.

Kapittel 6. Personellsikkerhet

§ 19. Når sikkerhetsklarering og autorisasjon skal gjennomføres

Person som vil kunne få tilgang til skjermingsverdig informasjon, skal på forhånd sikkerhetsklareres og ved behov autoriseres.

Sikkerhetsklarering gis særskilt for følgende nasjonale sikkerhetsgrader, eventuelt for tilsvarende sikkerhetsgrader i NATO eller annen internasjonal organisasjon:

- a. KONFIDENSIELT (eventuelt NATO CONFIDENTIAL/tilsvarende)
- b. HEMMELIG (eventuelt NATO SECRET/tilsvarende)
- c. STRENGT HEMMELIG (eventuelt COSMIC TOP SECRET/tilsvarende)

Tilgang til informasjon sikkerhetsgradert BEGRENSET krever ikke sikkerhetsklarering, men vedkommende skal være autorisert.

Endres ved lov 11 april 2008 nr. 9 (ikr. 1 jan 2011 iflg. res. 22 okt 2010 nr. 1361).

§ 20. Gjennomføring av personkontroll

Personkontroll iverksettes etter anmodning fra autorisasjonsansvarlig, med mindre annet er bestemt av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Personkontroll skal ikke finne sted uten at den som sikkerhetsklareres er gjort oppmerksom på og har samtykket i at slik kontroll vil bli foretatt. Personkontroll skal alltid omfatte opplysninger gitt av vedkommende selv. Vedkommende plikter å gi fullstendige opplysninger om forhold som antas å kunne være av betydning for vurderingen av sikkerhetsmessig skikkethet etter § 21.

Ved sikkerhetsklarering for HEMMELIG/tilsvarende eller høyere sikkerhetsgrader, og i andre særlige tilfeller, kan personkontroll gjennomføres for nærstående personer som er knyttet til vedkommende ved familieband.

For øvrig skal kontrollen omfatte opplysninger som vedkommende klareringsmyndighet selv sitter inne med og avlesing av relevante offentlige registre, jf. femte ledd første punktum. Registeransvarlig plikter å utlevere registeropplysninger uten hinder av taushetsplikt. Registeropplysninger skal meddeles skriftlig. Kontrollen kan også omfatte andre kilder, herunder uttalelser fra tjenestesteder eller arbeidsplasser, offentlige myndigheter eller oppgitte eller supplerende referanser. Personkontrollopplysninger skal gis vederlagsfritt til klareringsmyndigheten.

Kongen bestemmer hvilke registre som er relevante for personkontroll. Kongen gir også bestemmelser om fremgangsmåten ved registerundersøkelser i utlandet og om utlevering av opplysninger i forbindelse med andre lands myndigheters tilsvarende personkontroll. Under ingen

omstendighet skal det innhentes, registreres eller videreformidles opplysninger om politisk engasjement som omfattes av § 21 annet ledd.

Opplysninger som er gitt klareringsmyndigheten i forbindelse med personkontroll, skal ikke benyttes til andre formål enn vurdering av sikkerhetsklarering. Autorisasjonsansvarlig kan likevel meddeles slike opplysninger dersom dette anses påkrevet av hensyn til den sikkerhetsmessige ledelse og kontroll av vedkommende.

§ 21. Vurderingsgrunnlaget for sikkerhetsklarering

Sikkerhetsklarering skal bare gis eller opprettholdes dersom det ikke foreligger rimelig tvil om vedkommendes sikkerhetsmessige skikkethet. Ved avgjørelse om sikkerhetsmessig skikkethet skal det bare legges vekt på forhold som er relevante for å vurdere vedkommendes pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft i forhold til behandling av skjermingsverdig informasjon. Opplysninger om følgende forhold kan tillegges betydning:

- a. Spionasje, planlegging eller gjennomføring av sabotasje, attentat eller lignende, og forsøk på slik virksomhet.
- b. Straffbare handlinger eller forberedelser eller oppfordringer til slike.
- c. Forhold som kan lede til at vedkommende selv eller nærstående personer som er knyttet til vedkommende ved familieband, utsettes for trusler som innebærer fare for liv, helse, frihet eller ære med risiko for å kunne presse vedkommende til å handle i strid med sikkerhetsmessige interesser.
- d. Forfalskning av, eller feilaktig eller unnlatt fremstilling om, faktiske forhold som vedkommende måtte forstå er av betydning for sikkerhetsklareringen.
- e. Misbruk av alkohol eller andre rusmidler.
- f. Enhver sykdom som på medisinsk grunnlag anses å kunne medføre forbigående eller varig svekkelse av pålitelighet, lojalitet eller sunn dømmekraft.
- g. Kompromittering av skjermingsverdig informasjon, brudd på gitte sikkerhetsbestemmelser, nektelse av å gi personopplysninger om seg selv, unnlattelse av å gi autorisasjonsansvarlig løpende underretning om egne forhold av betydning for sikkerheten, nektelse av å gi taushetsløfte, tilkjennegivelse av ikke å ville være bundet av taushetsløfte eller nektelse av å delta i sikkerhetssamtale.
- h. Økonomiske forhold som kan friste til utroskap.
- i. Forbindelse med innen- eller utenlandske organisasjoner som har ulovlig formål, som kan true den demokratiske samfunnsordenen eller som anser vold eller terrorhandlinger som akseptable virkemidler.
- j. Manglende mulighet for gjennomføring av en tilfredsstillende personkontroll.
- k. Tilknytning til andre stater.
- l. Andre forhold som kan gi grunn til å frykte at vedkommende vil kunne opptre i strid med sikkerhetsmessige interesser.

Politisk engasjement, herunder medlemskap i, sympati med eller aktivitet for lovlige politiske partier eller organisasjoner og annet lovlig samfunnsengasjement, skal ikke ha betydning for vurdering av en persons sikkerhetsmessige skikkethet.

Klareringsavgjørelser skal baseres på en konkret og individuell helhetsvurdering av de foreliggende opplysninger. Klareringsmyndigheten skal påse at klareringssaken er så godt opplyst som mulig før avgjørelse fattes. Sikkerhetssamtale skal gjennomføres der dette ikke anses som åpenbart unødvendig.

Negative opplysninger om nærstående personer, jf. § 20 tredje ledd, skal bare tas i betraktning dersom det antas at nærståendes forhold vil kunne påvirke vedkommendes sikkerhetsmessige skikkethet.

I særlige tilfeller kan det settes vilkår for sikkerhetsklarering.

Endret ved lov 17 juni 2005 nr. 81 (ikr. 1 jan 2006 iflg. res. 21 des 2005 nr. 1605).

§ 22. Sikkerhetsklarering av utenlandske statsborgere

En utenlandsk statsborger kan gis sikkerhetsklarering etter en vurdering av hjemlandets sikkerhetsmessige betydning og vedkommendes tilknytning til hjemlandet og Norge.

Nærmere regler om sikkerhetsklarering av utenlandske statsborgere fastsettes av Kongen.

Endret ved lov 17 juni 2005 nr. 81 (ikr. 1 jan 2006 iflg. res. 21 des 2005 nr. 1605).

§ 23. Klareringsmyndighet og autorisasjonsansvarlig

Hvert enkelt departement er klareringsmyndighet for personell innen sitt myndighetsområde. Departementet kan i særlige tilfeller delegere klareringsmyndighet til underlagte virksomheter som har et stort klareringsbehov.

I forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser foretatt av vedkommende departement eller underliggende etat eller institusjon, er departementet klareringsmyndighet for personell ansatt hos eller engasjert av leverandøren. Departementet kan delegere myndigheten til anskaffelsesmyndighet som har fått delegert klareringsmyndighet etter første ledd annet punktum.

Kongen bestemmer hvem som skal være klareringsmyndighet for øvrige virksomheter, herunder for beredskapspersonell i fylkeskommunene, kommunene og organer eller virksomheter med beredskapsmessig tilknytning til disse.

Sikkerhetsklarering av utenlandske statsborgere kan bare gis av vedkommende departement. Sikkerhetsklarering for COSMIC TOP SECRET/tilsvarende kan bare gis av Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Autorisasjon kan gis dersom autorisasjonsansvarlig ikke har opplysninger som gjør det tvilsomt om vedkommende sikkerhetsmessig er til å stole på. Autorisasjon gis normalt av

virksomhetens leder. Autorisasjon skal ikke gis før det foreligger melding om sikkerhetsklarering, med unntak for de tilfeller som er beskrevet i § 19 tredje ledd, og sikkerhetssamtale er avholdt. Nasjonal sikkerhetsmyndighet gir nærmere regler om autorisasjon og om hvem som er autorisasjonsansvarlig.

§ 24. Bortfall, tilbakekall, nedsettelse og suspensjon av sikkerhetsklarering og autorisasjon

Sikkerhetsklarert og autorisert personell skal holde autorisasjonsansvarlig orientert om forhold som antas å kunne være av betydning for vedkommendes sikkerhetsmessige skikkethet.

Fremkommer det opplysninger som reiser tvil om en sikkerhetsklarert persons sikkerhetsmessige skikkethet, skal klareringsmyndigheten vurdere å tilbakekalle eller nedsette klareringen, eller suspendere klareringen og iverksette nærmere undersøkelser for å avklare forholdet.

Er en sikkerhetsklarering besluttet tilbakekalt, nedsatt eller suspendert, skal begrunnet melding om dette sendes til Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Autorisasjonsansvarlig skal varsles umiddelbart.

Autorisasjon bortfaller automatisk

- a. når personen fratrer den stilling som autorisasjonen omfatter,
- b. når behovet for autorisasjon av andre grunner ikke lenger er til stede, eller
- c. når vedkommende ikke lenger har tilstrekkelig sikkerhetsklarering.

Får autorisasjonsansvarlig opplysninger som gir grunn til tvil om en autorisert person fortsatt kan anses sikkerhetsmessig skikket, skal autorisasjonen vurderes tilbakekalt, nedsatt eller suspendert. Avgjørelse om dette skal innberettes til vedkommende klareringsmyndighet.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet fastsetter generell gyldighetstid for sikkerhetsklareringer.

§ 25. Begrunnelse og underretning

Forvaltningsloven kapittel IV og V gjelder ikke for avgjørelser om sikkerhetsklarering eller autorisasjon.

Den som har vært vurdert sikkerhetsklarert, har rett til å bli gjort kjent med resultatet. Ved negativ avgjørelse skal vedkommende uoppfordret underrettes om resultatet og opplyses om klageadgangen.

Begrunnelse for en avgjørelse skal gis samtidig med underretningen om utfallet av klareringssaken. Vedkommende har ikke krav på begrunnelse i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysninger som

- a. er av betydning for Norges eller dets alliertes sikkerhet, forholdet til fremmede makter eller

- andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser,
- b. er av betydning for kildevern,
 - c. det av hensyn til vedkommendes helse eller hans forhold til personer som står denne nær, må anses utilrådelig at vedkommende får kjennskap til,
 - d. angår tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og beregninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin næringsvirksomhet.

Klareringsmyndigheten skal i tillegg utarbeide en intern samtidig begrunnelse hvor alle relevante forhold inngår, herunder forhold som nevnt i tredje ledd.

Endret ved lov 17 juni 2005 nr. 81 (ikr. 1 jan 2006 iflg. res. 21 des 2005 nr. 1605).

§ 25a. Innsyn

Etter at avgjørelse om sikkerhetsklarering er fattet, har den som har vært vurdert sikkerhetsklarert rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Vedkommende har etter samme tidspunkt rett til å se audiovisuelt opptak av egen sikkerhetssamtale.

Vedkommende har ikke krav på innsyn i de deler av et dokument som inneholder opplysninger som nevnt i § 25 tredje ledd. Vedkommende har heller ikke krav på innsyn i et dokument som er utarbeidet for den interne saksforberedelsen ved klareringsmyndigheten eller klageinstansen, med unntak av faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum.

På anmodning skal den som har krav på innsyn gis kopi av dokumentet. Gjennomsyn av audiovisuelt opptak av sikkerhetssamtale skjer ved oppmøte hos klareringsmyndigheten.

Tilføyd ved lov 17 juni 2005 nr. 81 (ikr. 1 jan 2006 iflg. res. 21 des 2005 nr. 1605).

§ 25b. Oversendelse av sak til særskilt oppnevnt advokat

Forsvarsdepartementet oppnevner en gruppe advokater som skal sikkerhetsklareres for høyeste nivå. Disse skal benyttes i de tilfeller som er nevnt i andre ledd.

Der begrunnelse ikke gis, jf. § 25 tredje ledd, og klagefristen ikke er løpt ut, skal klareingsmyndigheten på begjæring av den som er vurdert sikkerhetsklarert, gjøre sakens dokumenter tilgjengelig for en advokat som er oppnevnt for dette formålet. Det samme gjelder avslag på begjæring om innsyn, jf. § 25 a andre ledd første punktum. Vedkommende må ha utprøvd klageadgangen vedrørende nektet begrunnelse eller avslag på begjæring om innsyn, jf. § 25 c andre ledd, før denne retten til bruk av advokat inntreffer.

Advokaten skal ha tilgang til sakens faktiske opplysninger og den begrunnelse som er ukjent for den som har vært vurdert sikkerhetsklarert. Dokument som er utarbeidet for den interne

saksforberedelsen ved klareringsmyndigheten eller klageinstansen, jf. § 25 a andre ledd siste punktum, skal ikke gis advokaten.

Advokaten skal gi den som er vurdert sikkerhetsklarert råd om hvorvidt vedkommende bør klage.

Tilføyd ved lov 17 juni 2005 nr. 81 (ikr. 1 jan 2006 iflg. res. 21 des 2005 nr. 1605).

§ 25c. Klage

Bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder tilsvarende i klareringssaker om ikke annet følger av denne lov eller forskrift om personellsikkerhet.

Negativ avgjørelse om sikkerhetsklarering, herunder vilkår og når klareringssaken tidligst kan tas opp på nytt, kan påklages av den avgjørelsen retter seg mot. Det samme gjelder nektet begrunnelse og avslag på begjæring om innsyn.

Klage på avgjørelse om sikkerhetsklarering sendes vedkommende klareringsmyndighet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet er klageinstans. Departementet er klageinstans for klareringsavgjørelser truffet av Nasjonal sikkerhetsmyndighet i første instans.

Fristen for å klage er tre uker fra den dag underretningen om avgjørelsen, manglende begrunnelse eller avslag på begjæring om innsyn har kommet frem til vedkommende. Dersom det klages på nektet begrunnelse eller avslag på begjæring om innsyn, avbrytes klagefristen. Ny klagefrist løper fra det tidspunkt underretning om begrunnelse eller innsyn er kommet frem til vedkommende eller på annen måte er gjort kjent med den. I saker der advokat har gjennomgått saken, løper ny klagefrist fra den dag rådet fra advokaten har kommet frem til vedkommende.

Tilføyd ved lov 17 juni 2005 nr. 81 (ikr. 1 jan 2006 iflg. res. 21 des 2005 nr. 1605).

§ 26. Utfyllende bestemmelser

Kongen kan gi forskrifter om opprettelse av et sentralt register for klareringsavgjørelser.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet fastsetter utfyllende bestemmelser om personellsikkerhet, herunder om

- a. sikkerhetsklarering av bestemte kategorier personell, bl.a. vernepliktige mannskaper i Forsvaret,
- b. arkivering, oppbevaring og forsendelse av dokumenter i klarerings- og personkontrollsaker, og
- c. avholdelse av sikkerhetssamtaler.

Kapittel 7. Sikkerhetsgraderte anskaffelser

§ 27. Inngåelse av sikkerhetsavtale

Ved sikkerhetsgraderte anskaffelser skal det inngås en sikkerhetsavtale mellom anskaffelsesmyndigheten og leverandøren. Sikkerhetsavtale skal være inngått før leverandøren kan få tilgang til skjermingsverdig informasjon. Sikkerhetsavtale med utenlandske leverandører kan bare inngås etter godkjenning av Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet kan bestemme at sikkerhetsavtale også skal inngås dersom leverandøren vil kunne få tilgang til skjermingsverdig objekt eller dersom det av andre grunner er nødvendig å sikkerhetsgradere anskaffelsen.

Sikkerhetsavtalen skal fastsette nærmere detaljer om ansvar og plikter etter bestemmelsene i og i medhold av loven her, herunder om

- a. anskaffelsens sikkerhetsgrad, spesifisert for de enkelte deler av oppdraget,
- b. praktisk gjennomføring av undersøkelser hos leverandøren og annen kontroll med denne for å vurdere sikkerhetstilstanden og kontrollere at leverandøren forholder seg i samsvar med sikkerhetsbestemmelsene og øvrige plikter etter loven her, og
- c. konsekvenser ved brudd på sikkerhetsavtalen.

Utgifter eller krav leverandøren måtte ha for å oppfylle bestemmelsene i eller i medhold av loven her og inngått sikkerhetsavtale, er anskaffelsesmyndigheten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet uvedkommende, med mindre annet er uttrykkelig avtalt i sikkerhetsavtalen.

§ 28. Leverandørklarering

Før en leverandør kan få tilgang til skjermingsverdig informasjon sikkerhetsgradert KONFIDENSIELT eller høyere, eller dersom det av andre grunner anses nødvendig, skal leverandøren ha gyldig leverandørklarering for angitt sikkerhetsgrad. Leverandørklareringen gjelder for det enkelte oppdrag. Nasjonal sikkerhetsmyndighet er klareringsmyndighet.

Leverandørklarering skal ikke gis dersom det foreligger rimelig tvil om leverandørens sikkerhetsmessige skikkethet. Ved avgjørelse om sikkerhetsmessig skikkethet skal det bare legges vekt på forhold som er relevante for å vurdere leverandørens evne og vilje til å utøve forebyggende sikkerhetstjeneste etter bestemmelsene i eller i medhold av loven her. I vurderingen skal inngå personkontroll av personer i leverandørens styre og ledelse.

Leverandøren skal gi alle opplysninger som antas å kunne være av betydning for klareringsspørsmålet.

Leverandøren skal uten ugrunnet opphold orientere Nasjonal sikkerhetsmyndighet om endringer i styre eller ledelse, forandringer i eierstrukturen, flytting av lokaliteter og utstyr, åpning av gjeldsforhandling eller begjæring om konkurs og andre forhold som kan ha betydning for leverandørens sikkerhetsmessige skikkethet. Anses slike forhold å representere en

sikkerhetsrisiko og risikoen ikke kan elimineres gjennom å utøve forebyggende sikkerhetstjeneste, kan Nasjonal sikkerhetsmyndighet inndra leverandørklareringen. Skjermingsverdig informasjon eller objekt kan ikke overføres til ny eier eller inngå i bobehandling ved gjeldsforhandling eller konkurs, med mindre Nasjonal sikkerhetsmyndighet har samtykket til dette.

For øvrig gjelder reglene i kapittel 6, herunder reglene om begrunnelse og klage, så langt de passer.

§ 29. Utfyllende bestemmelser m.v.

Kongen kan gi utfyllende bestemmelser om sikkerhetsgraderte anskaffelser, samt fastsette særskilte regler for gjennomføring av internasjonale sikkerhetsgraderte anskaffelser.

Kapittel 8. Kontroll- og tilsynsordninger. Straffebestemmelser

§ 30. Kontroll- og tilsynsordninger

Forebyggende sikkerhetstjeneste i medhold av loven her er underlagt kontroll og tilsyn av Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, i samsvar med bestemmelsene i og i medhold av lov av 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

Kongen kan etablere særskilte ordninger for å kontrollere og føre tilsyn med Nasjonal sikkerhetsmyndighet og andre virksomheters forebyggende sikkerhetstjeneste, i den hensikt å påse at utøvelsen holdes innen rammen av gjeldende lov, administrative eller militære direktiver og ulovfestet rett, eller for å sørge for at rettssikkerhetsmessige og andre hensyn ivaretas.

§ 31. Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 5, 10, 12 annet ledd, 13 første og fjerde ledd, 14 første, tredje og fjerde ledd og 17 i loven her, eller overtrer pålegg gitt av Nasjonal sikkerhetsmyndighet i medhold av § 9 første ledd bokstav c i loven her, straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder, hvis ikke forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse. Medvirkning straffes tilsvarende.

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer § 11 annet ledd første punktum i loven her, straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder, hvis ikke forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt krenker taushetsplikt etter § 12 første ledd, straffes med bøter eller fengsel inntil ett år, hvis ikke forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.

Endres ved lov 20 mai 2005 nr. 28 (ikr. fra den tid som fastsettes ved lov) som endret ved lov 19 juni 2009 nr. 74.

Kapittel 9. Ikrafttredelse og endringer i andre lover

§ 32. *Ikrafttredelse*

Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Loven trådte i kraft 1 juli 2001 iflg. res. 29 juni 2001 nr. 720.

§ 33. *Endringer i andre lover*

Fra den tiden loven trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover: — — —

Vedlegg F: Grunnloven § 100

§ 100.

Ytringsfrihed bør finde Sted.

Ingen kan holdes retslig ansvarlig for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse. Det retslige Ansvar bør være foreskrevet i Lov.

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Der kan kun sættes slige klarlig definerede Grænser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ikke benyttes, medmindre det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder. Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.

Endret ved grlbst. 29 okt 2004 nr. 1402, 3 mars 2006 nr. 271, 27 mai 2010 kunngjort ved res. 18 juni 2010 nr. 825.

Holdninger til NATO

Oktober 2009

Ansvarlig konsulent Opinion:
Nils Petter Strømmen



Innhold

- Om undersøkelsen
- Metode og gjennomføring
- Resultater
 - Resultater på norsk
 - Results in English on main question (also with longer trends)
- Oppsummering
- Vedlegg
 - Spørreskjema

A large, thick, grey L-shaped graphic that starts as a horizontal bar on the left and curves 90 degrees downwards on the right side, framing the central text.

Om undersøkelsen

Om undersøkelsen



- I denne rapporten skal vi presentere resultatene av en undersøkelse som har hatt til hensikt å kartlegge nordmenns holdninger til NATO, hvor viktig respondentene mener et sikkerhetspolitisk samarbeid i Europa er og holdninger til verneplikt
- I denne rapporten gir vi et sammendrag av hovedresultatene ved grafiske fremstillinger, samt grafiske fremstillinger av resultatene på fordelt på kjønn, alder, utdanning og partivalg. Vi leverer i tillegg signifikanstestede tabeller på alle spørsmål. Når man ser på tabellsettet, bør man sette seg inn i hvordan undersøkelsen er utført, og være klar over de feilkilder og feilmarginer som resultater fra intervjubaserte utvalgsundersøkelser er utsatt for.

A large, thick, grey L-shaped graphic that starts as a horizontal bar on the left and curves 90 degrees downwards to become a vertical bar on the right.

Metode & gjennomføring

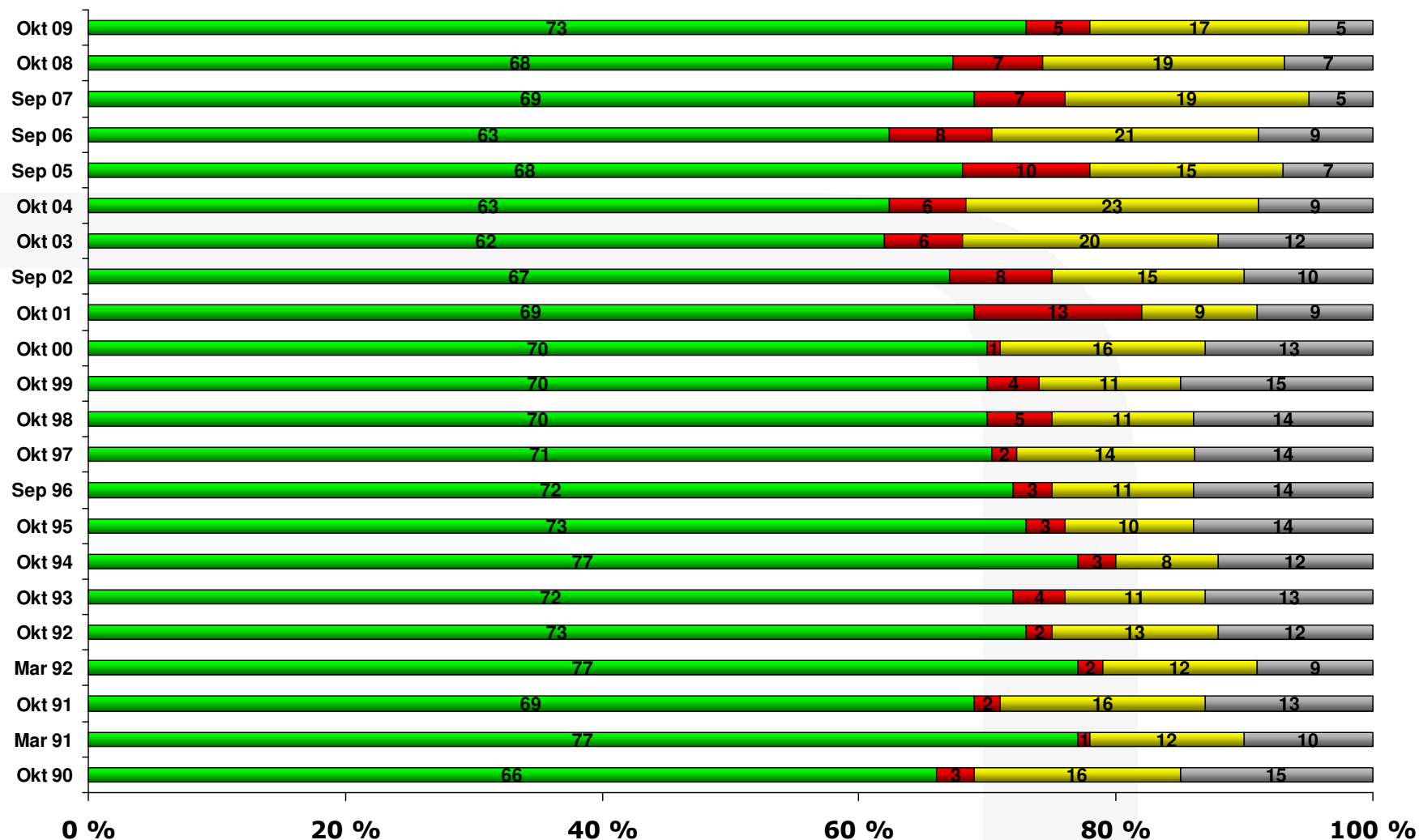
Metode og gjennomføring



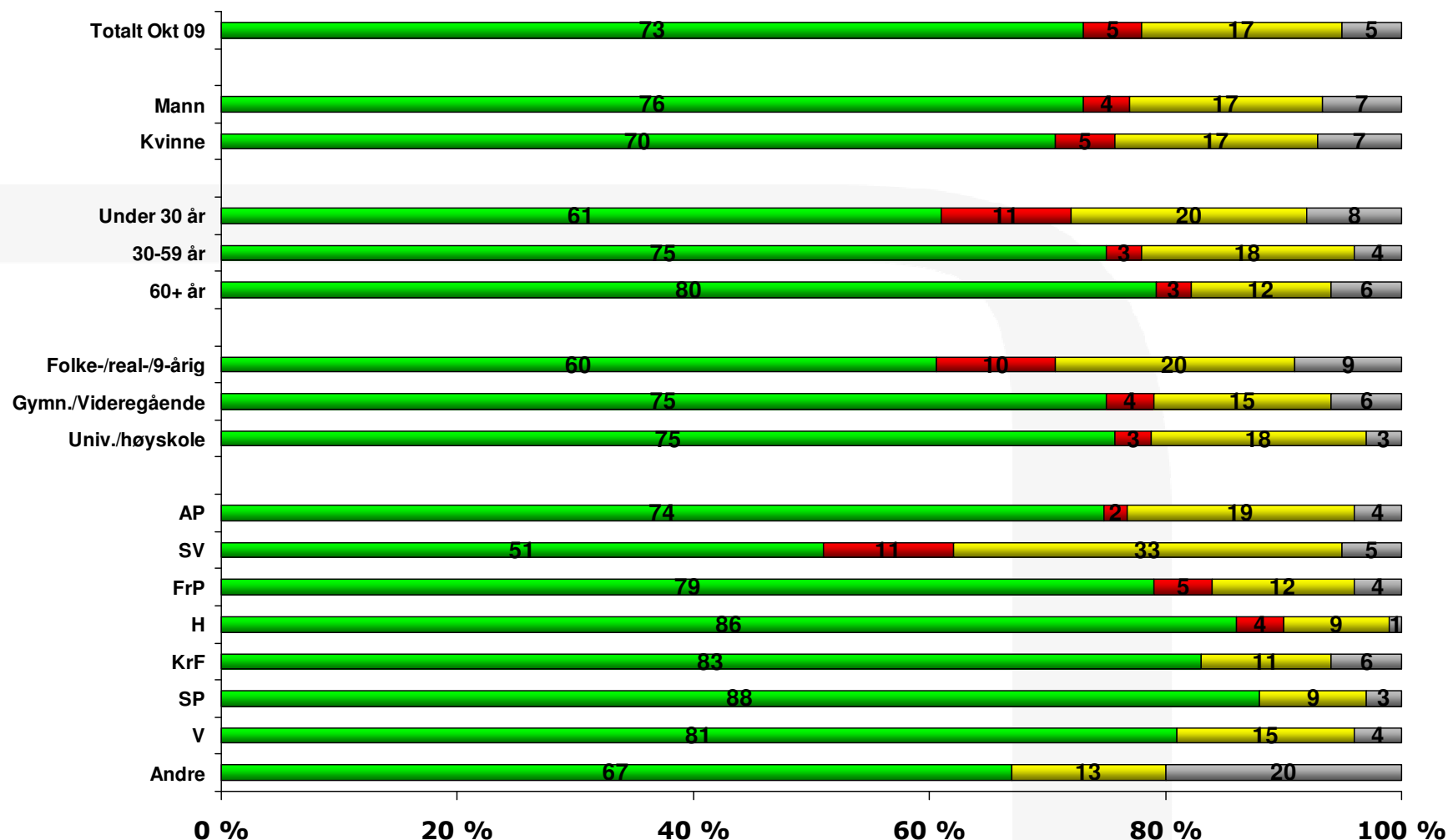
- Undersøkelsen har blitt gjennomført ved hjelp av CATI (Computer Assisted Telephone Interview) i et landsdekkende og i prinsippet representativt utvalg av den norske befolkningen i alderen 15 år+. Telefonnumrene er trekt tilfeldig, og det er gjennomført ett intervju per husstand med den personen over 15 år som først fyller år.
- Utvalget blir trukket proporsjonalt i forhold til det enkelte fylkes befolkningstall, og kvoteres på kjønn. Utvalget vektes i tillegg på alder, kjønn og geografi.
- Feltperiode: Undersøkelsen er gjennomført i uke 41/42 2009.
- Det har blitt gjennomført 1000 intervju
- Resultatene rapporteres i hovedsak på norsk, men med noen hovedresultater på engelsk til slutt i rapporten.

Resultater på norsk

Spørsmål1: Mener du at Norges medlemskap i forsvarsalliansen NATO bidrar til å trygge landet mot en fremmed makt, eller mener du at vårt medlemskap i NATO øker faren for angrep, eller mener du at NATO medlemskap ikke spiller noen rolle i så måte?



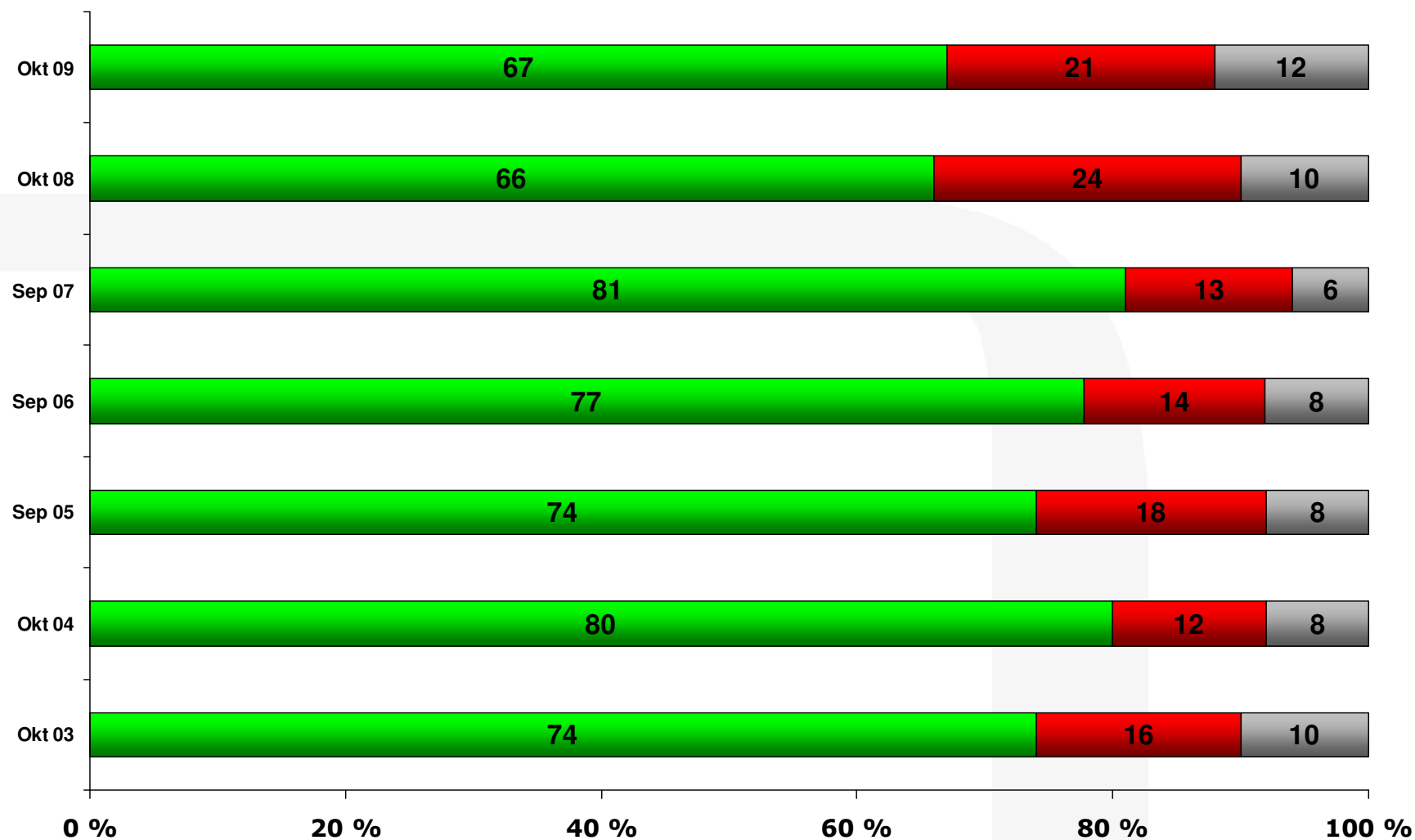
Spørsmål1: Mener du at Norges medlemskap i forsvarsalliansen NATO bidrar til å trygge landet mot en fremmed makt, eller mener du at vårt medlemskap i NATO øker faren for angrep, eller mener du at NATO medlemskap ikke spiller noen rolle i så måte?
 - 2009 resultater, oppdelt på demografi og politisk tilknytning



■ Bidrar til å trygge landet
 ■ Øker faren for angrep
 ■ Spiller ingen rolle
 ■ Vet ikke

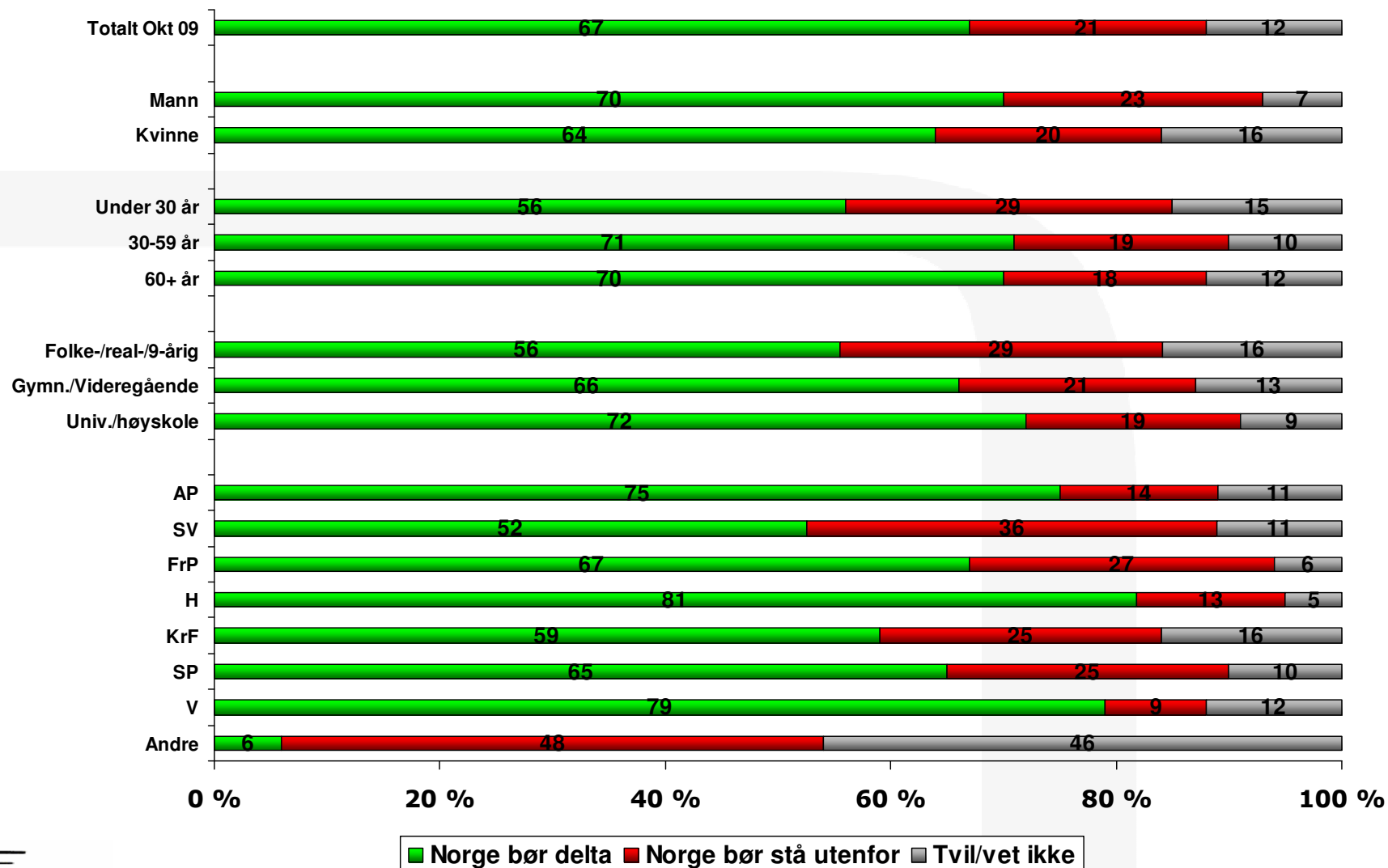
Base: Alle (n= 1000)

Spørsmål 2: Synes du at Norge bør delta i sikkerhetspolitiske samarbeid i EU-regi, eller bør vi stå utenfor?

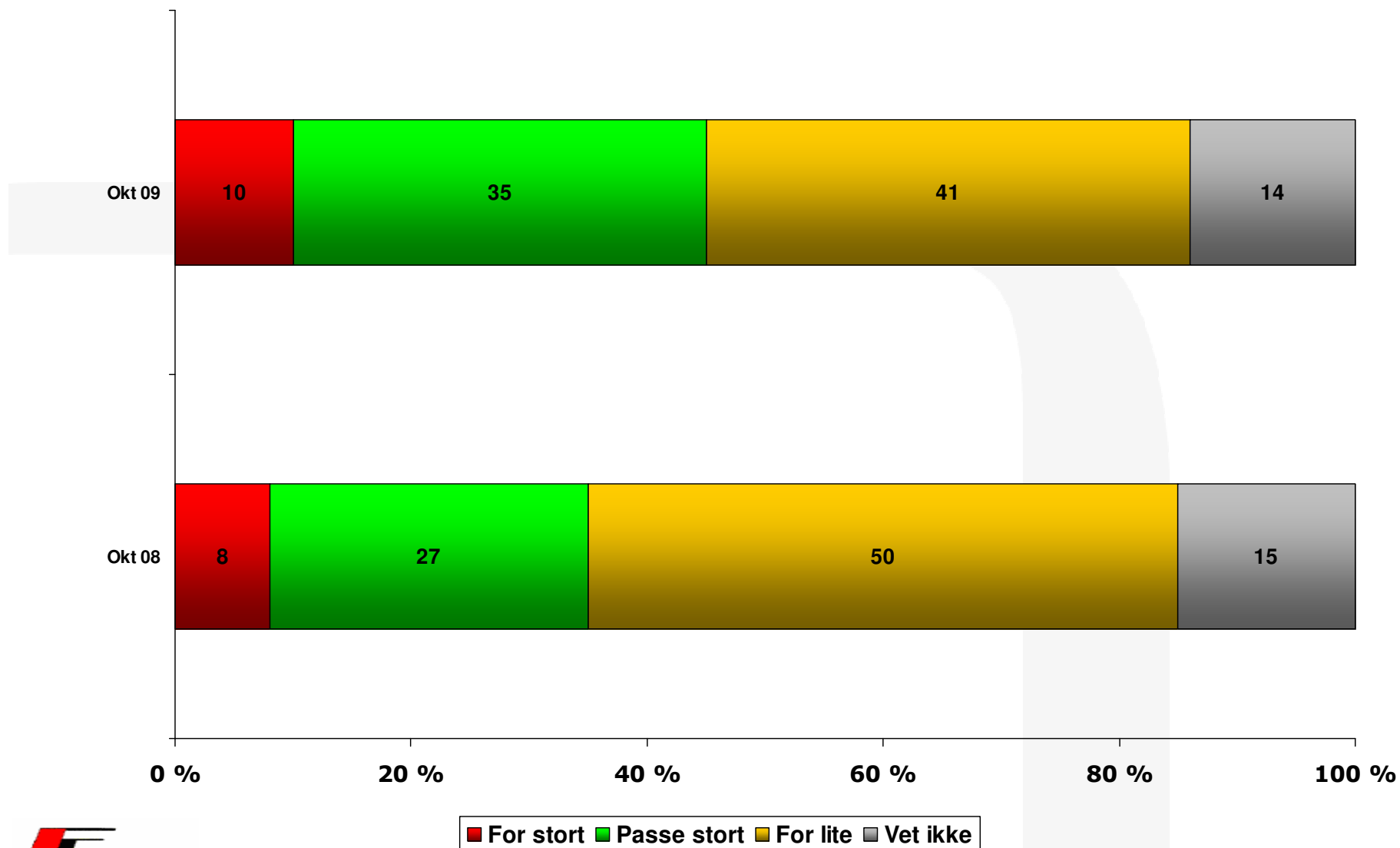


Spørsmål 2: Synes du at Norge bør delta i sikkerhetspolitiske samarbeid i EU-regi, eller bør vi stå utenfor?

- 2009 resultater, oppdelt på demografi og politisk tilknytning

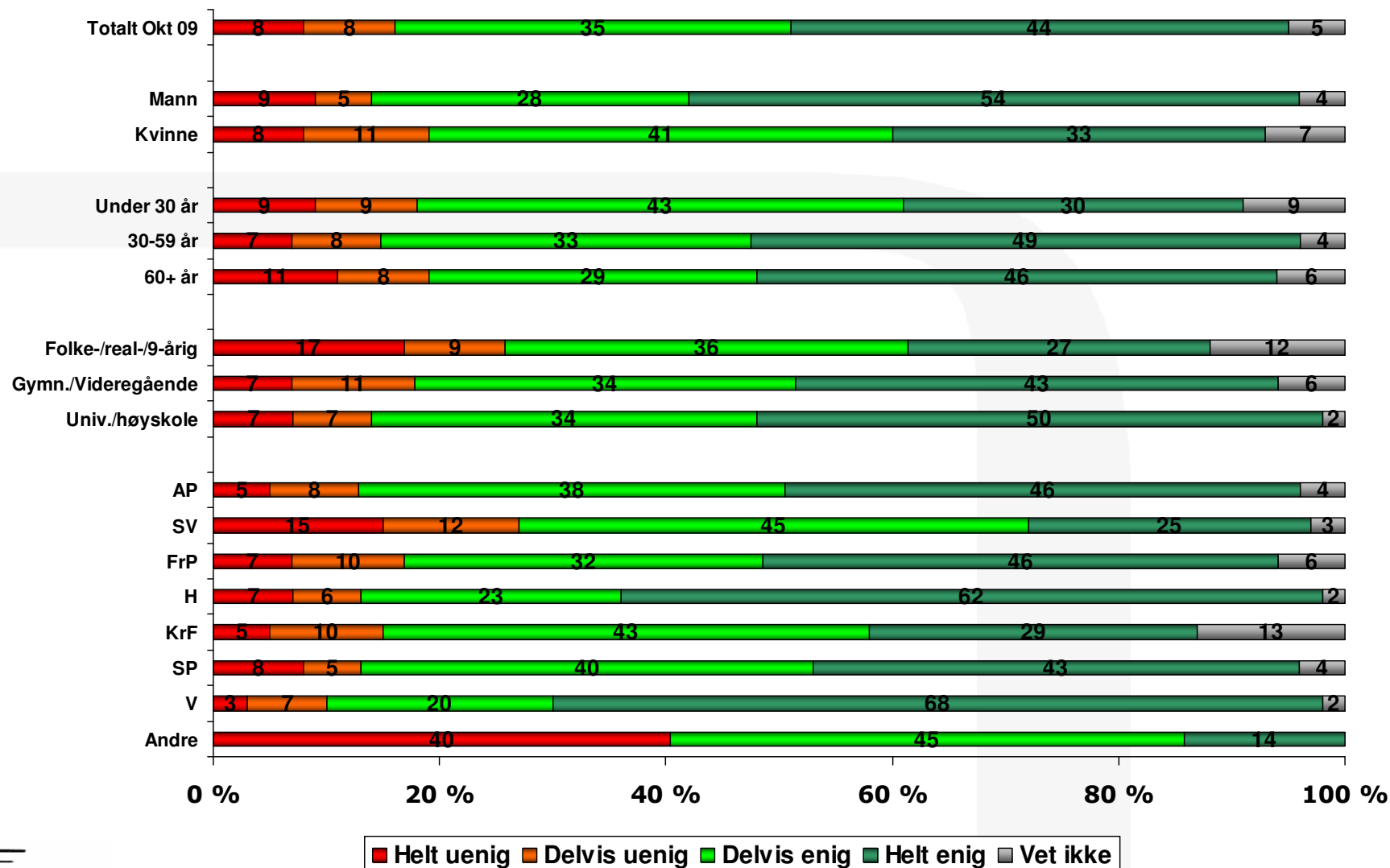


Spørsmål: Har du inntrykk av at Forsvarsbudsjettet er for stort, passe stort, eller for lite i forhold til de oppgavene Forsvaret er satt til å utføre?



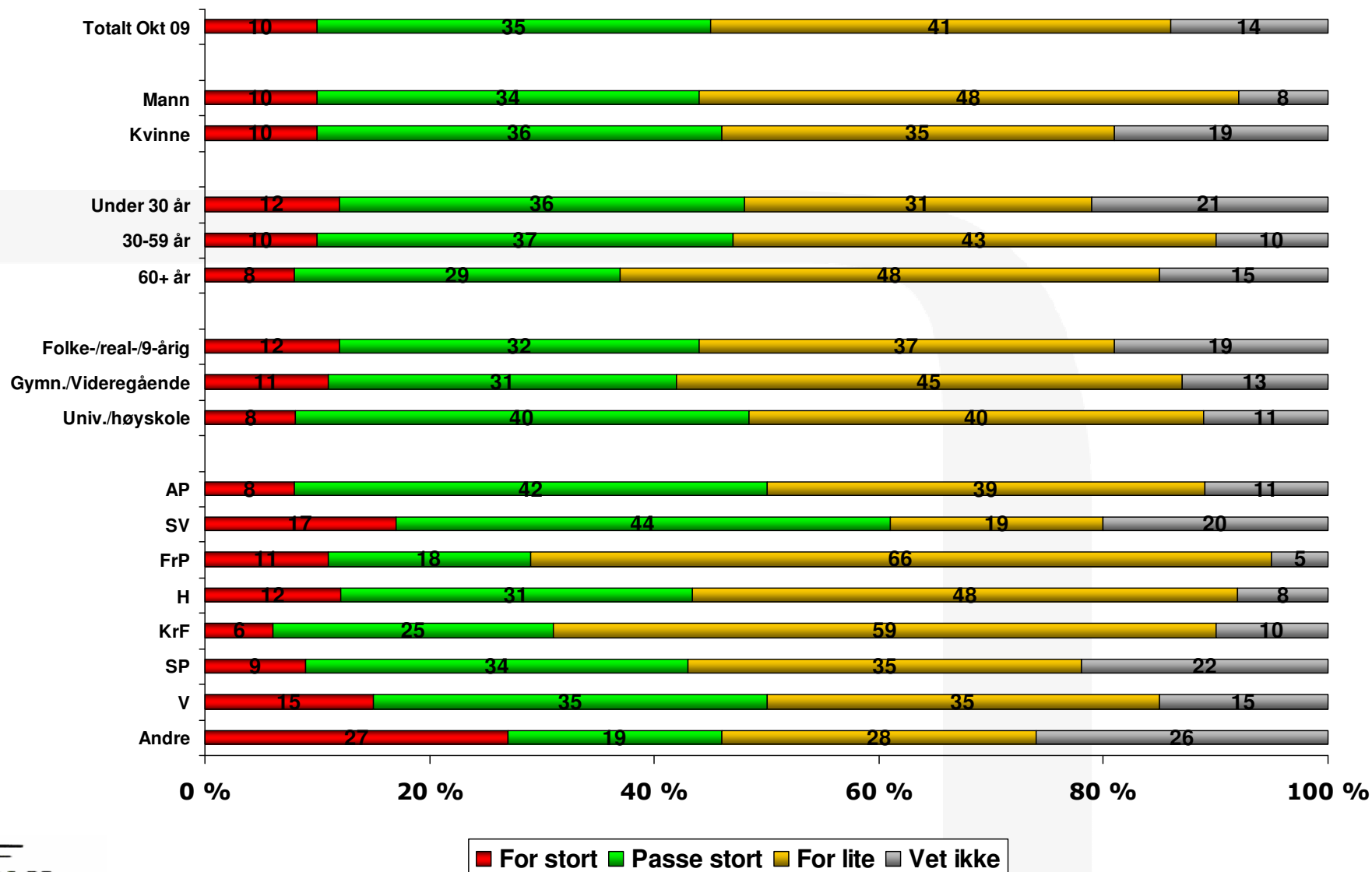
Spørsmål 3: Hvor enig eller uenig er du i at Norge bør bidra med styrker i NATO-operasjoner i regi av FN?

- 2009 resultater, oppdelt på demografi og politisk tilknytning



Base: Alle (n= 1000)

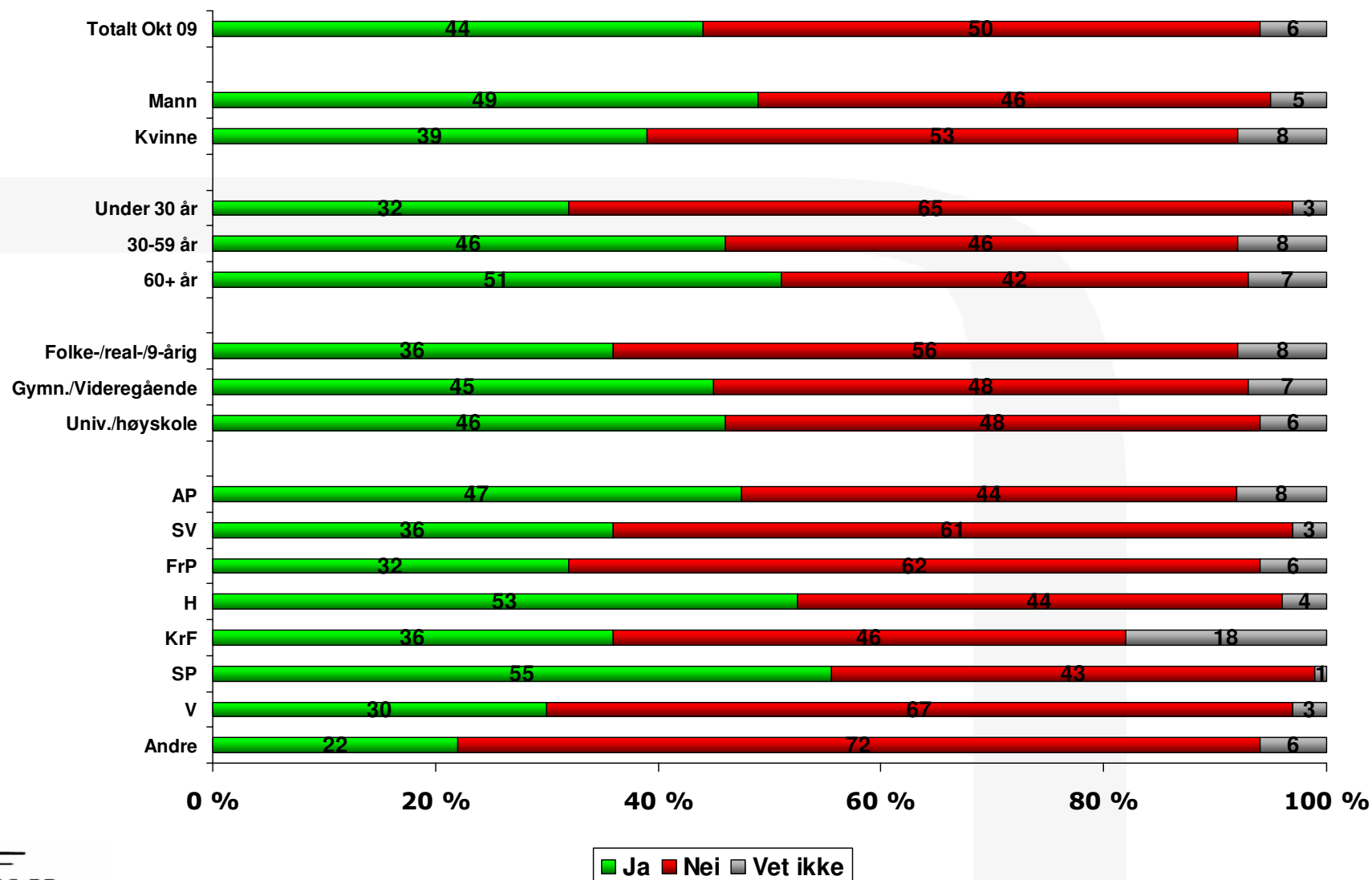
Spørsmål4: Har du inntrykk av at Forsvarsbudsjettet er for stort, passe stort eller for lite i forhold til de oppgavene Forsvaret er satt til å utføre:
- 2009 resultater, oppdelt på demografi og politisk tilknytning



Base: Alle (n= 1000)

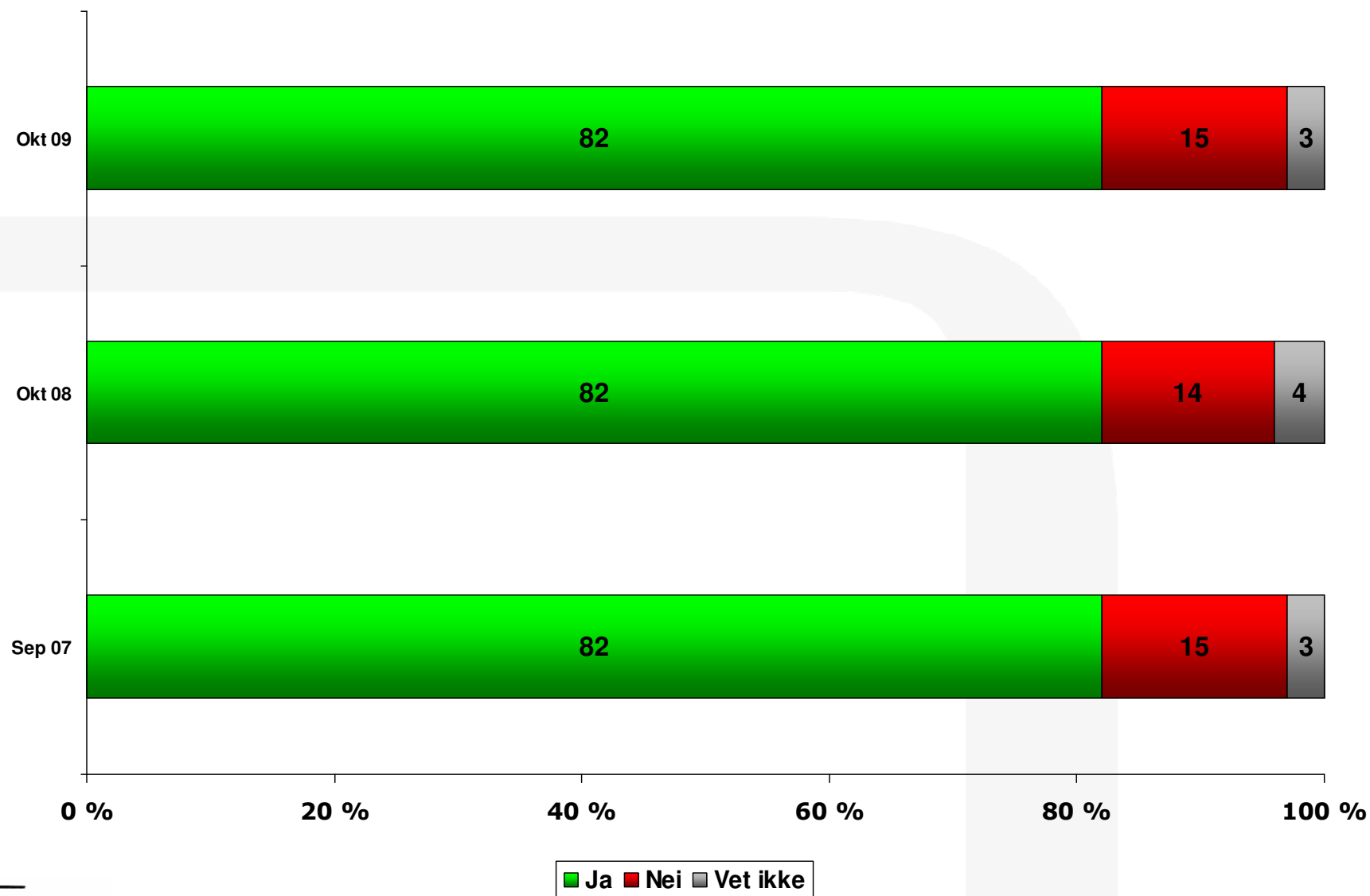
Spørsmål 5: Føler du at du får tilstrekkelig informasjon rundt Norges operasjoner i Afghanistan?

- 2009 resultater, oppdelt på demografi og politisk tilknytning

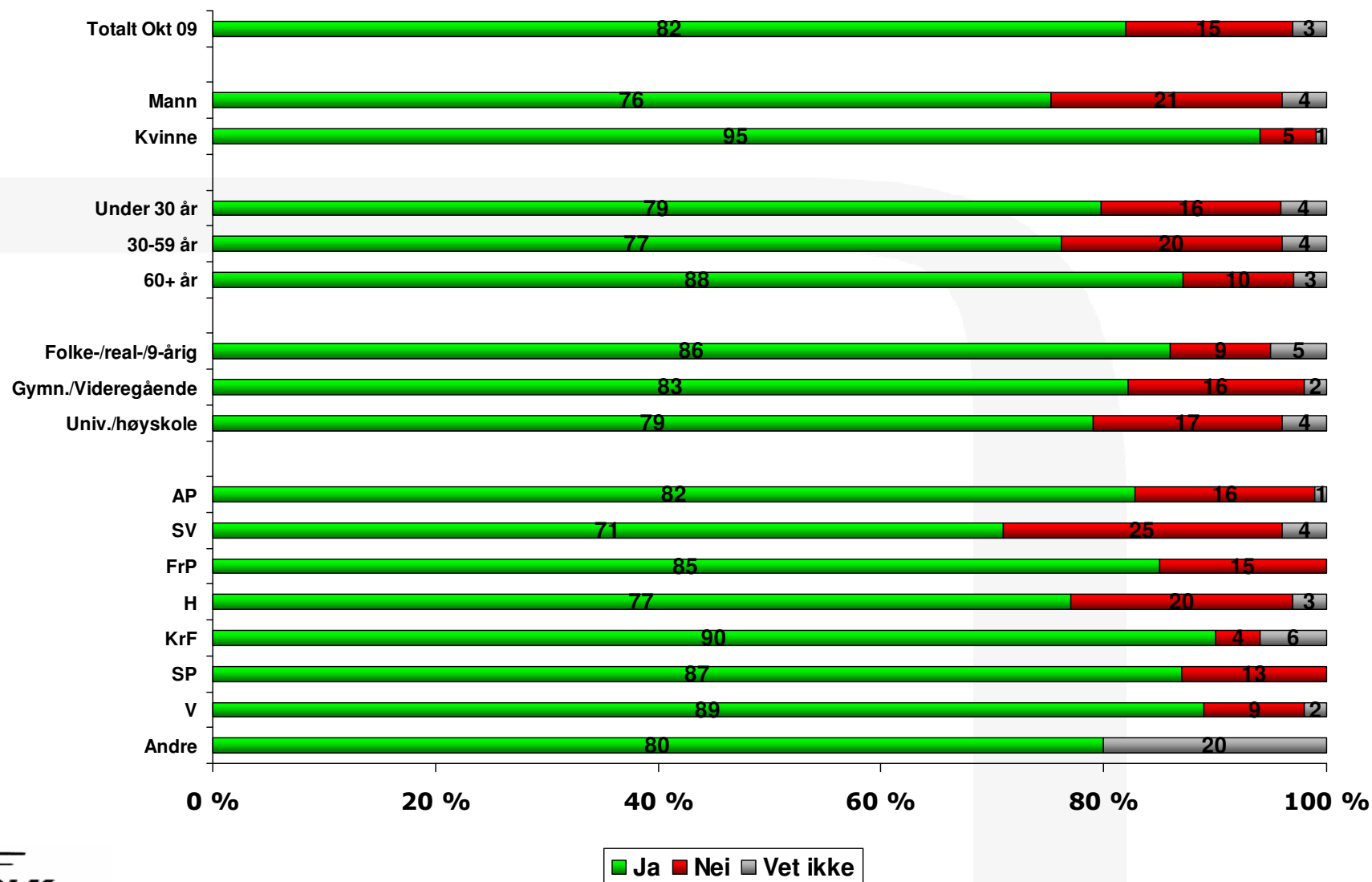


Base: Alle (n= 1000)

Spørsmål 6: Mener du at vi bør beholde verneplikten i Norge?

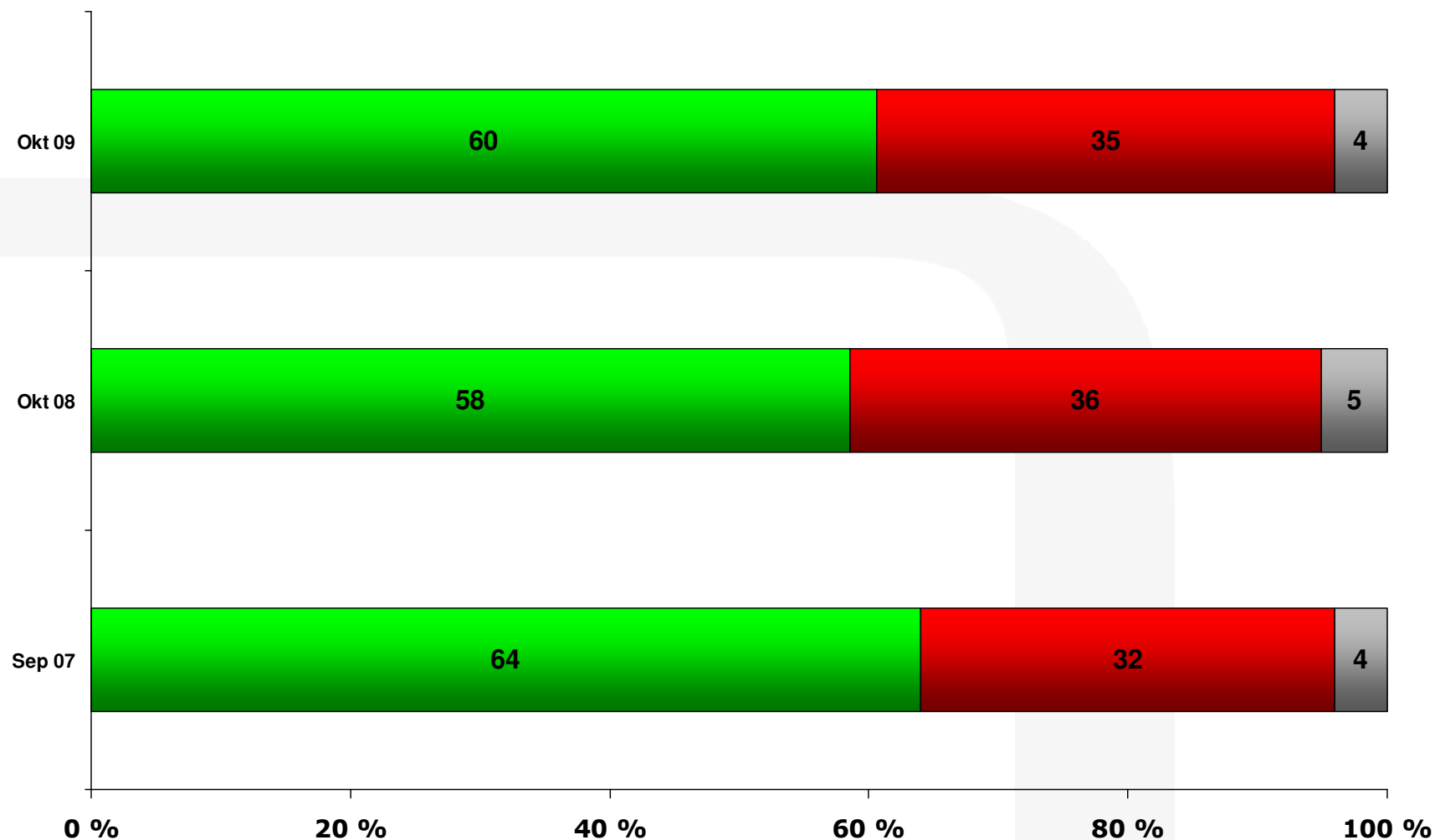


Spørsmål 6: Mener du vi bør beholde verneplikten i Norge?
 - 2009 resultater, oppdelt på demografi og politisk tilknytning



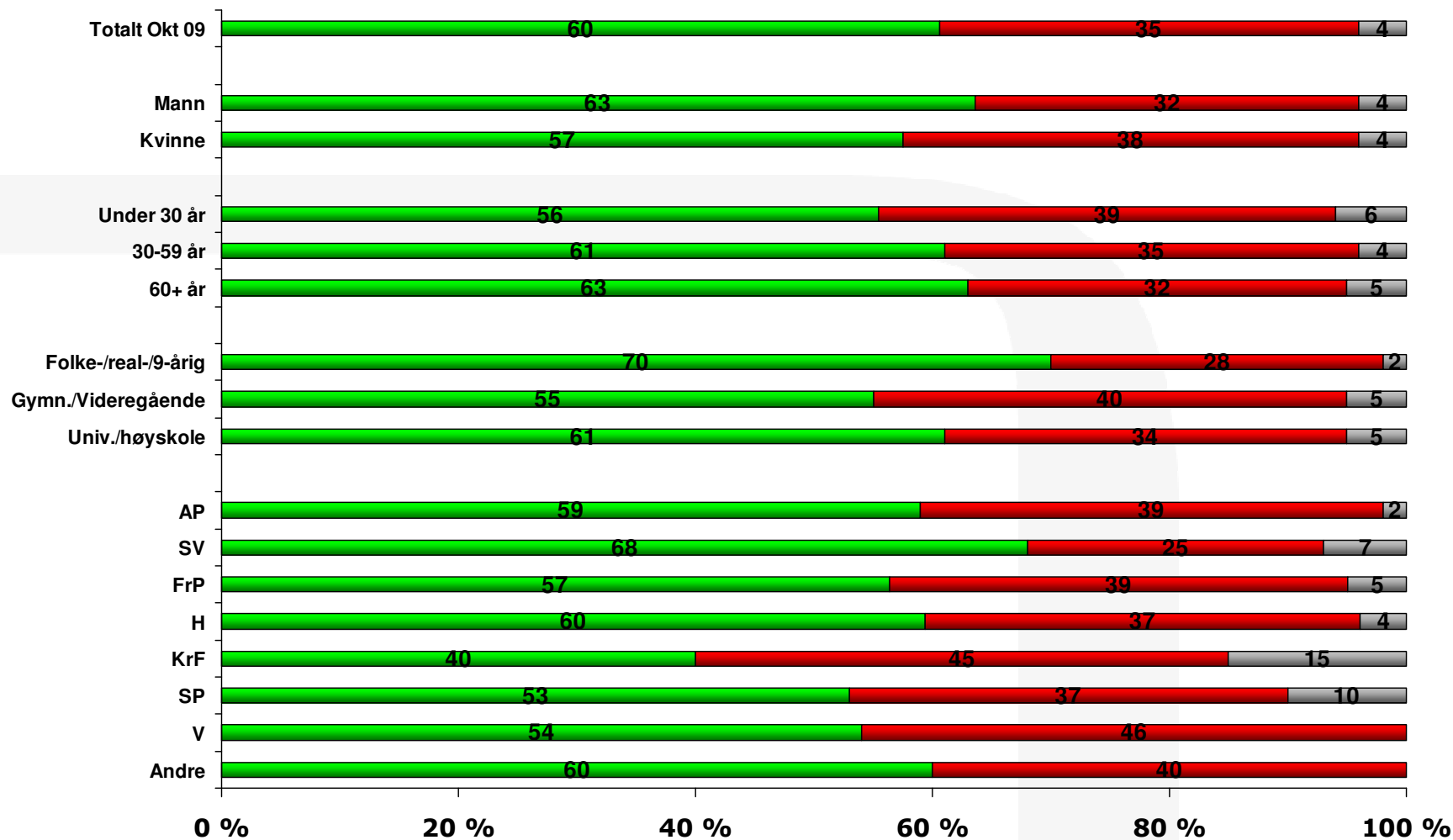
Base: Alle (n= 1000)

Spørsmål 7: Hvis verneplikten beholdes synes du da den skal være lik for både kvinner og menn, eller bør den kun gjelde menn?



Spørsmål 7: Hvis verneplikten beholdes synes du da den skal være lik for både kvinner og menn, eller bør den kun gjelde menn?

- 2009-resultater, oppdelt på demografi og politisk tilknytning



■ Ja, lik for både kvinner og menn ■ Nei, bare for menn ■ Vet ikke

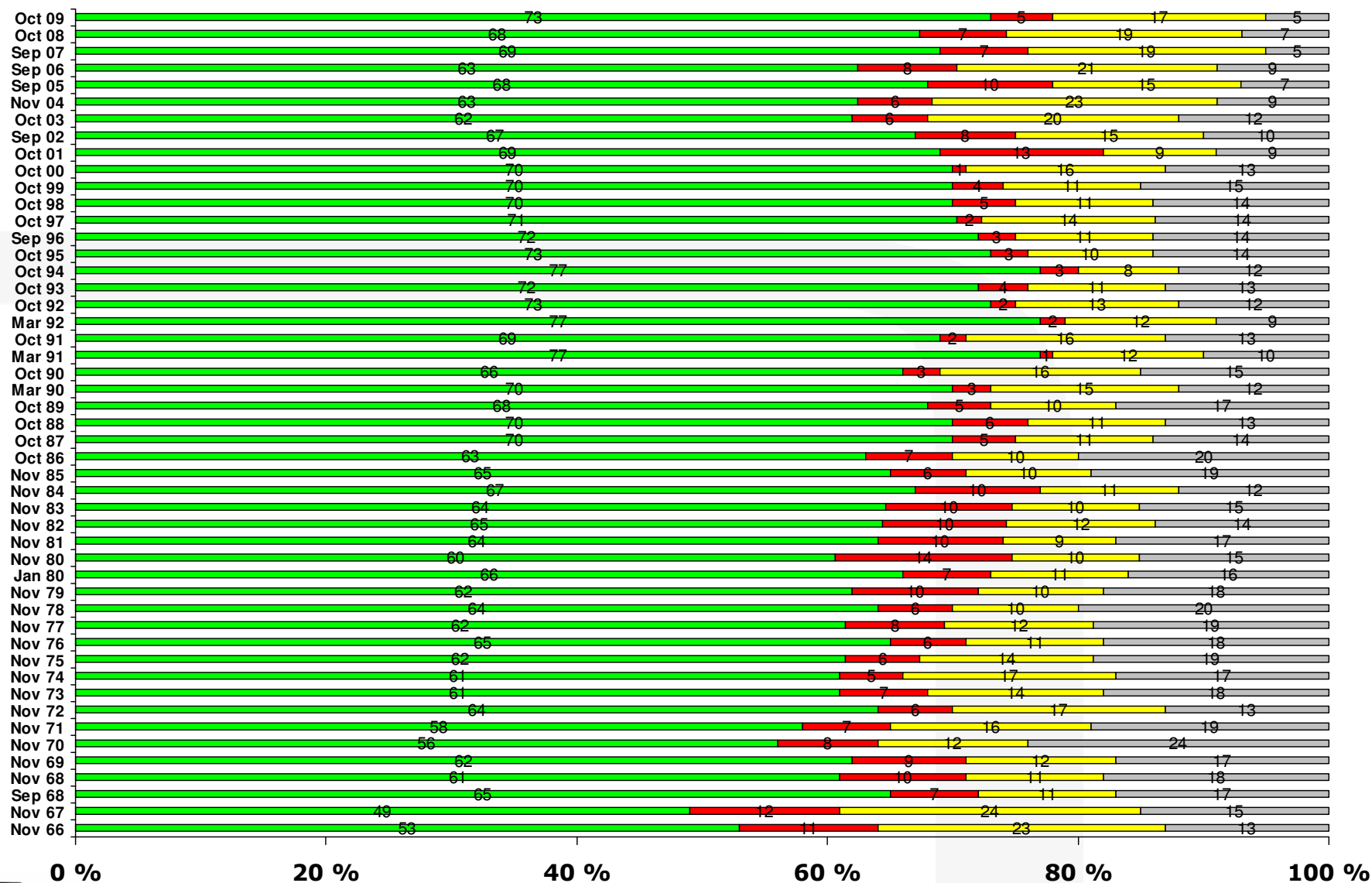
Base: Alle (n= 1000)

Results in English on main questions about

Whether Norways membership in Nato secure the country

(also with longer trends)

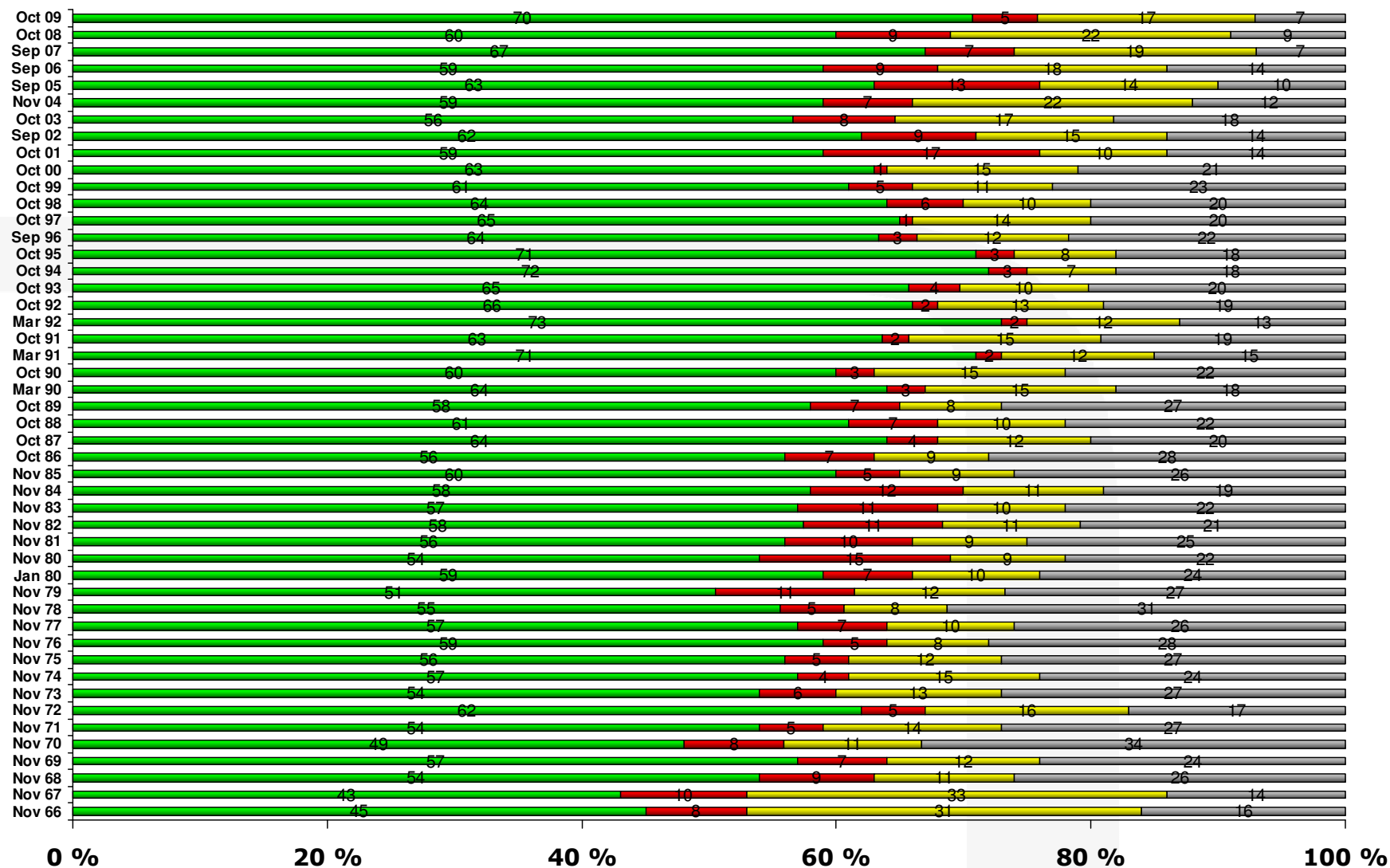
Spørsmål: Whether Norways membership in Nato secure the country - All respondents – trend chart



Spørsmål: Whether Norways membership in Nato secure the country - Males – trend chart



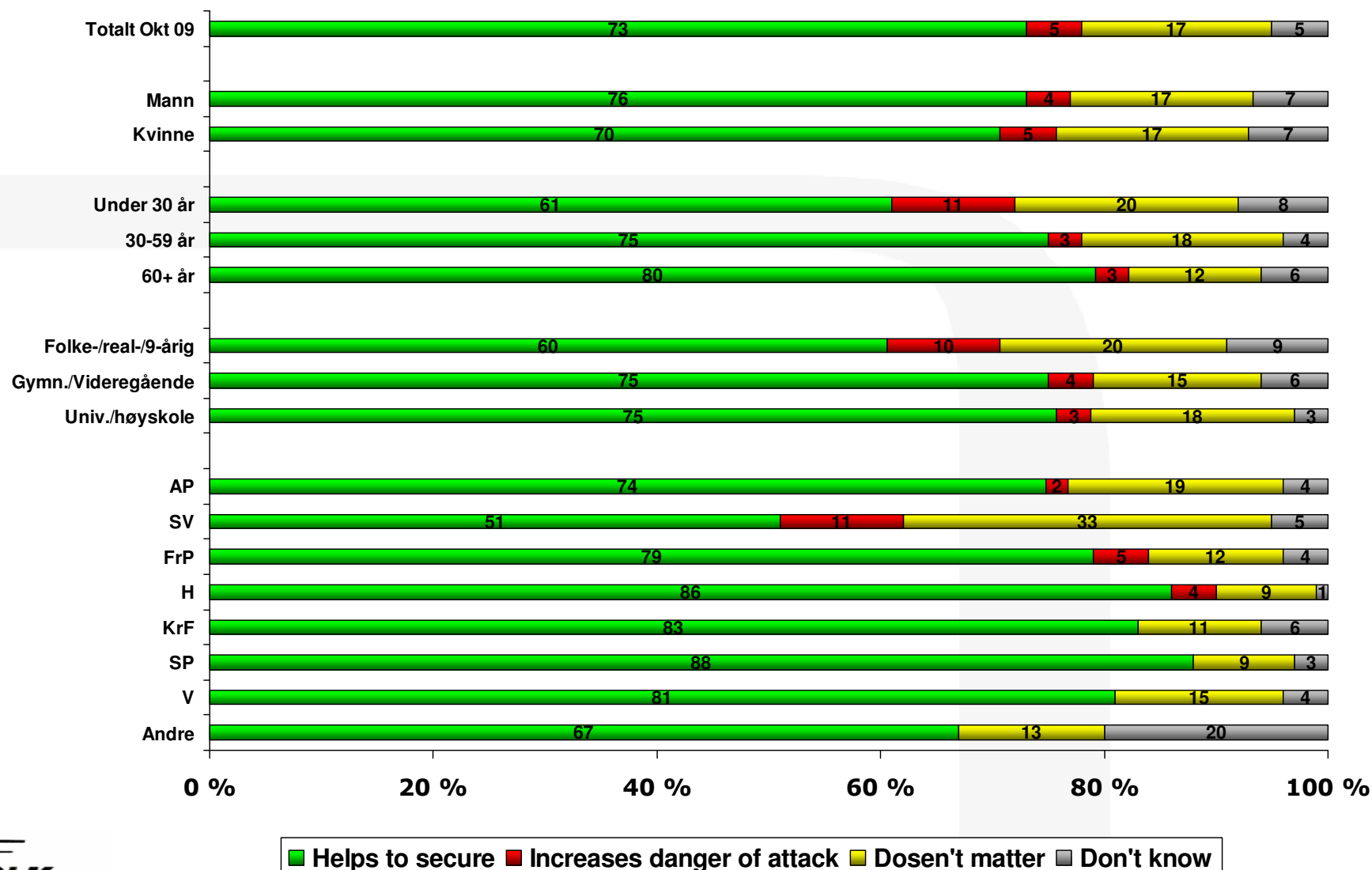
Spørsmål: Whether Norway's membership in Nato secure the country - Females - trend chart



■ Helps to secure
 ■ Increases danger of attack
 ■ Doesn't matter
 ■ Don't know

Base: Alle (n= 1000)

Spørsmål: Whether Norways membership in Nato secure the country
 - 2009 results, segmented on demographics and political affiliation



Base: Alle (n= 1000)

Oppsummering



- Det store flertallet, 73% mener at Norges medlemskap i NATO bidrar til å trygge landet.
 - Menn og de eldste mener dette i større grad enn andre.
 - SV-velgerne mener i minst grad at NATO medlemskap bidrar til å trygge landet, men også sv-velgerne mener rundt 50% at NATO medlemskapet bidrar til å trygge landet.
 - Sammenliknet med 2008 ser vi en svak økning i andelen som mener Nato-medlemskap bidrar til å trygge landet, økningen skjer spesielt blant kvinner, der går andelen fra 60 til 70%
- Over 6 av 10 at Norge bør delta i sikkerhetspolitisk samarbeid i EU regi.
 - Menn og de med høy utdanning mener i størst grad at Norge bør delta
 - SV og SP er de som i minst grad er enige i at Norge bør delta i et slikt samarbeid
- Nær 8 av 10 er enige i at Norge bør bidra med styrker i NATO-operasjoner i regi av FN.
 - Menn er i større grad "helt enig" enn det kvinner er (54% vs 33%)
- 4 av 10 har inntrykk av at forsvarsbudsjettet er for lite i forhold til de oppgavene Forsvaret er satt til å utføre. Bare 1 av 10 har inntrykk av at det er for lite.
- 8 av 10 mener at verneplikten bør beholdes i Norge.
 - Kvinner og de over 60 år er i større grad positive til å beholde verneplikten
 - Tallene er svært stabile sammenliknet med fjoråret
- Ca 6 av 10 mener at verneplikten bør være lik for både menn og kvinner

Vedlegg
Spørreskjema



Spørreskjema

SPM. 1 Mener du at Norges medlemskap i forsvarsalliansen NATO bidrar til å trygge landet mot en fremmed makt, eller mener du vårt medlemskap i NATO øker faren for angrep, eller mener du at NATO medlemskap ikke spiller noen rolle i så måte?

Bidrar til å trygge landet	1
Øker faren for angrep	2
Spiller ingen rolle	3
Vet ikke	4

SPM. 2 Synes du Norge bør delta i sikkerhetspolitiske samarbeid i EU-regi, eller bør vi stå utenfor?

Norge bør delta	1
Norge bør stå utenfor	2
Vet ikke	3

SPM. 3 Hvor enig eller uenig er du i at Norge bør bidra med styrker i NATO-operasjoner i regi av FN?

Helt uenig	1
Delvis uenig	2
Delvis enig	3
Helt enig	4
Vet ikke	5

SPM. 4 Har du inntrykk av at Forsvarsbudsjettet er for stort, passe stort, eller for lite i forhold til de oppgavene Forsvaret er satt til å utføre?

For stort	1
Passe stort	2
For lite	3
Vet ikke	4

SPM. 5 Føler du at du får tilstrekkelig informasjon rundt Norges operasjoner i Afghanistan?

Norge bør delta	1
Norge bør stå utenfor	2
Vet ikke	3

SPM. 6 Mener du at vi bør beholde verneplikten i Norge?

Ja	1
Nei	2
Vet ikke	3



Spørreskjema

SPM. 7 Hvis verneplikten beholdes synes du da den skal være lik for både kvinner og menn, eller bør den kun gjelde menn?

Ja, lik for både kvinner og menn	1
Nei, bare menn	2
Vet ikke	3

SPM. 8 Dersom det var stortingsvalg i morgen, hvilket parti ville du da stemme på?

AP	1
FrP	2
H	3
KrF	4
RV	5
SP	6
SV	7
V	8
KYSTPARTIET	9
Andre partier	10
Vil ikke stemme	11
Vil ikke svare	12
Ikke sikker/vet ikke	13
Har ikke stemmerett	14



SAMFUNN MERKEVARE FREMTID

Holdninger til Forsvaret April 2010

Cecilia Beadle Eid, Senior Client Executive
Nielsen Consumer Research
12 April, 2010



1. Om undersøkelsen
2. Metode og gjennomføring
3. Resultater
4. Vedlegg:
 - A. Spørreskjema
 - B. Feilmarginer

Tabeller med resultatene er vedlagt i egen pdf.

1. Om undersøkelsen



- I denne rapporten presenteres resultatene av en undersøkelse som kartlegger nordmenns holdninger til forsvaret, den politiske situasjonen i verden og forsvarets åpenhet samt i hvilken grad nordmenn har kjennskap til hvem som er Norges nåværende forsvarsminister.
- Hovedresultatene rapporteres i form av grafiske fremstillinger. De detaljerte resultatene fra undersøkelsen er presentert i vedlagte tabeller. Tabellene viser de prosentvise svarfordelinger fra alle spurte, - også sortert på en rekke undergrupperinger som kjønn, alder, utdanning etc. Når man ser på tabellsettet, bør man sette seg inn i hvordan undersøkelsen er utført, og være klar over de feilkilder og feilmarginer som resultater fra intervjubaserte utvalgsundersøkelser er utsatt for.

2. Metode og gjennomføring





- Undersøkelsen har blitt gjennomført ved hjelp av CATI (Computer Assisted Telephone Interview) i et landsdekkende og representativt utvalg av den norske befolkningen i alderen 15 år+. Telefonnumrene er trukket tilfeldig, og det er gjennomført ett intervju pr husstand med den personen over 15 år som først fyller år.
- Utvalget blir trukket proporsjonalt i forhold til det enkelte fylkes befolkningstall, og kvoteres på kjønn. Utvalget vektes i tillegg på alder, kjønn og geografi.
- Feltperiode: Undersøkelsen er gjennomført i **uke 11-12 2010**.
- Det har blitt gjennomført i alt 1000 intervju



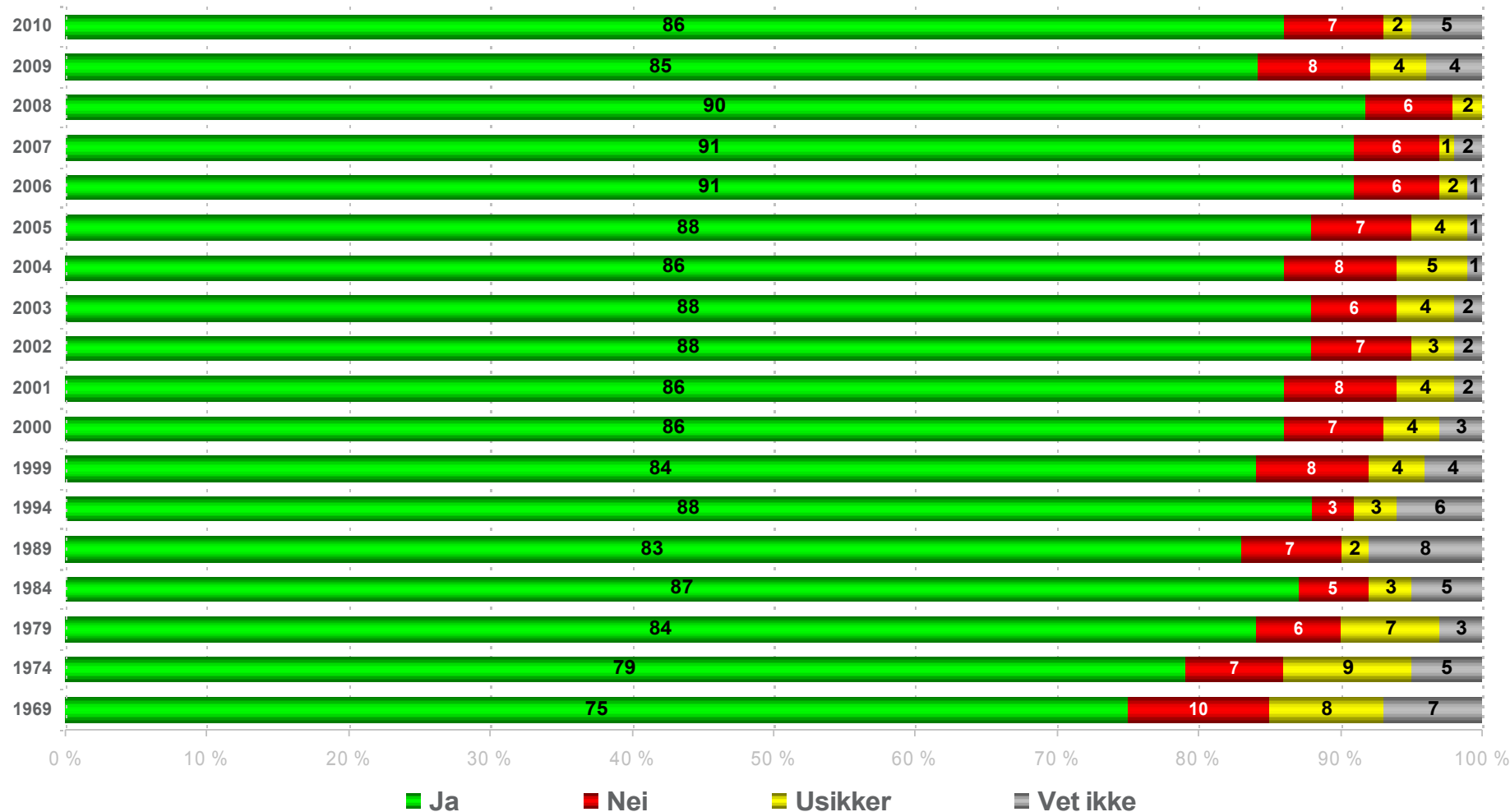
3. Resultater



Mener du at Norge bør ha et militært forsvar i den nåværende situasjon? (Trendgrafikk)



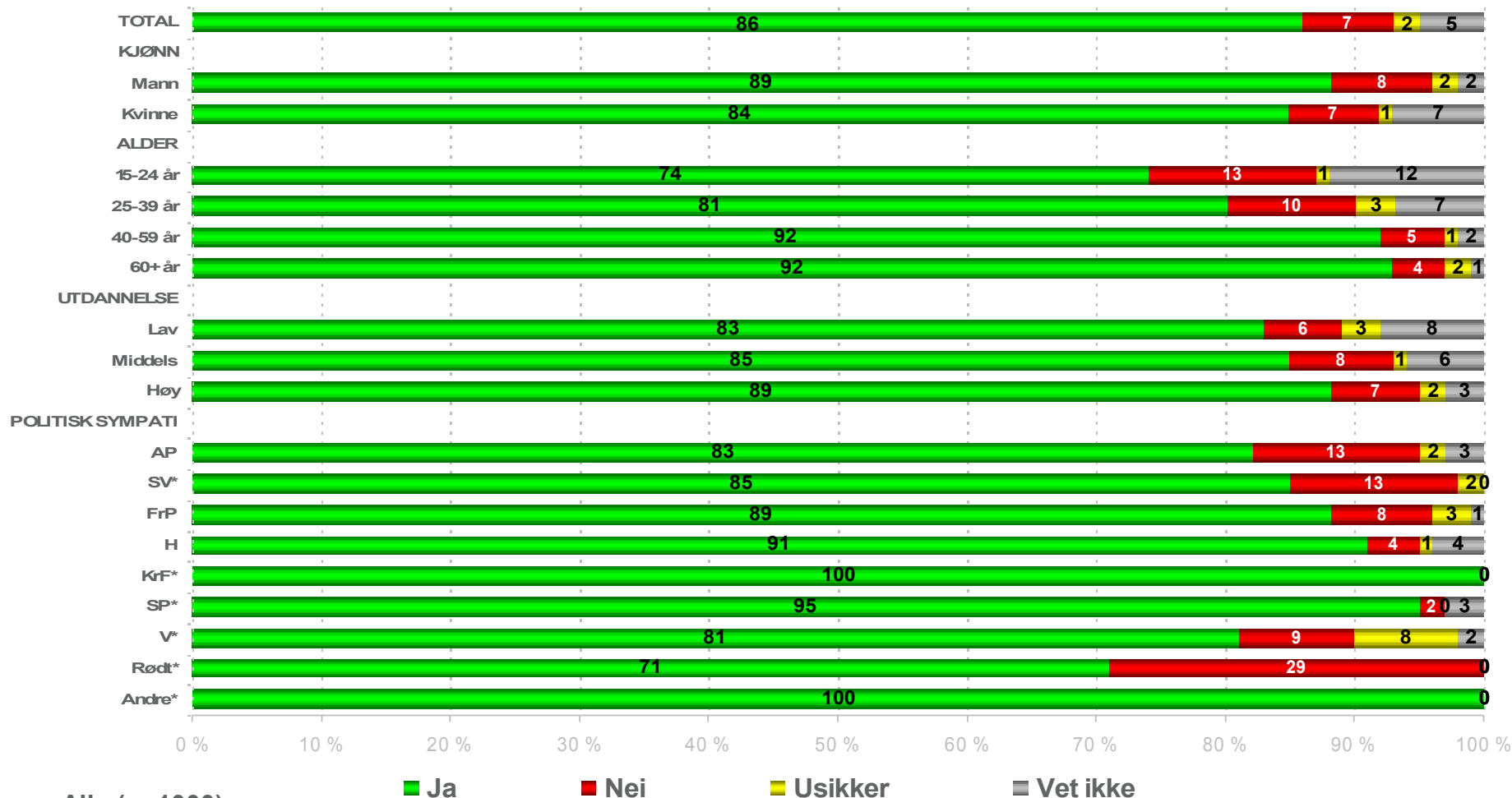
Majoriteten av nordmenn er positive til et militært forsvar og det er uendret andel negative.



Base: Alle (n=1000)

Mener du at Norge bør ha et militært forsvar i den nåværende situasjon? (Demografi)

De yngste er de mest negative til et militært forsvar.



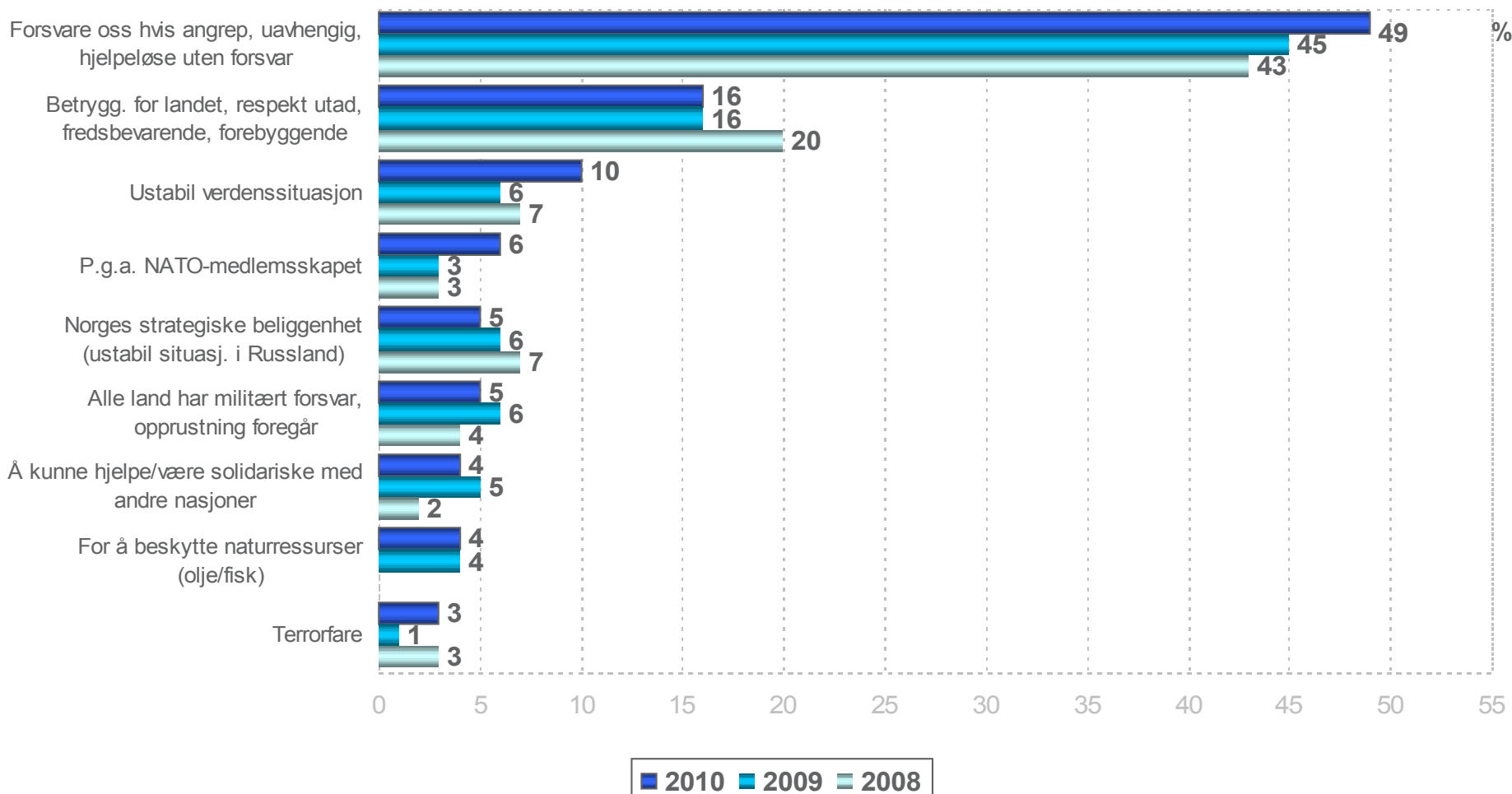
Base: Alle (n=1000)

Note: * liten base, resultatene bør tolkes med forsiktighet.

Hvorfor mener du Norge bør ha et militært forsvar?

(Topp 9 svar)

Nordmenn flest ønsker et militært forsvar av reaktive årsaker (forsvare hvis angrep) og en mindre andel av proaktive årsaker (forebygge angrep).

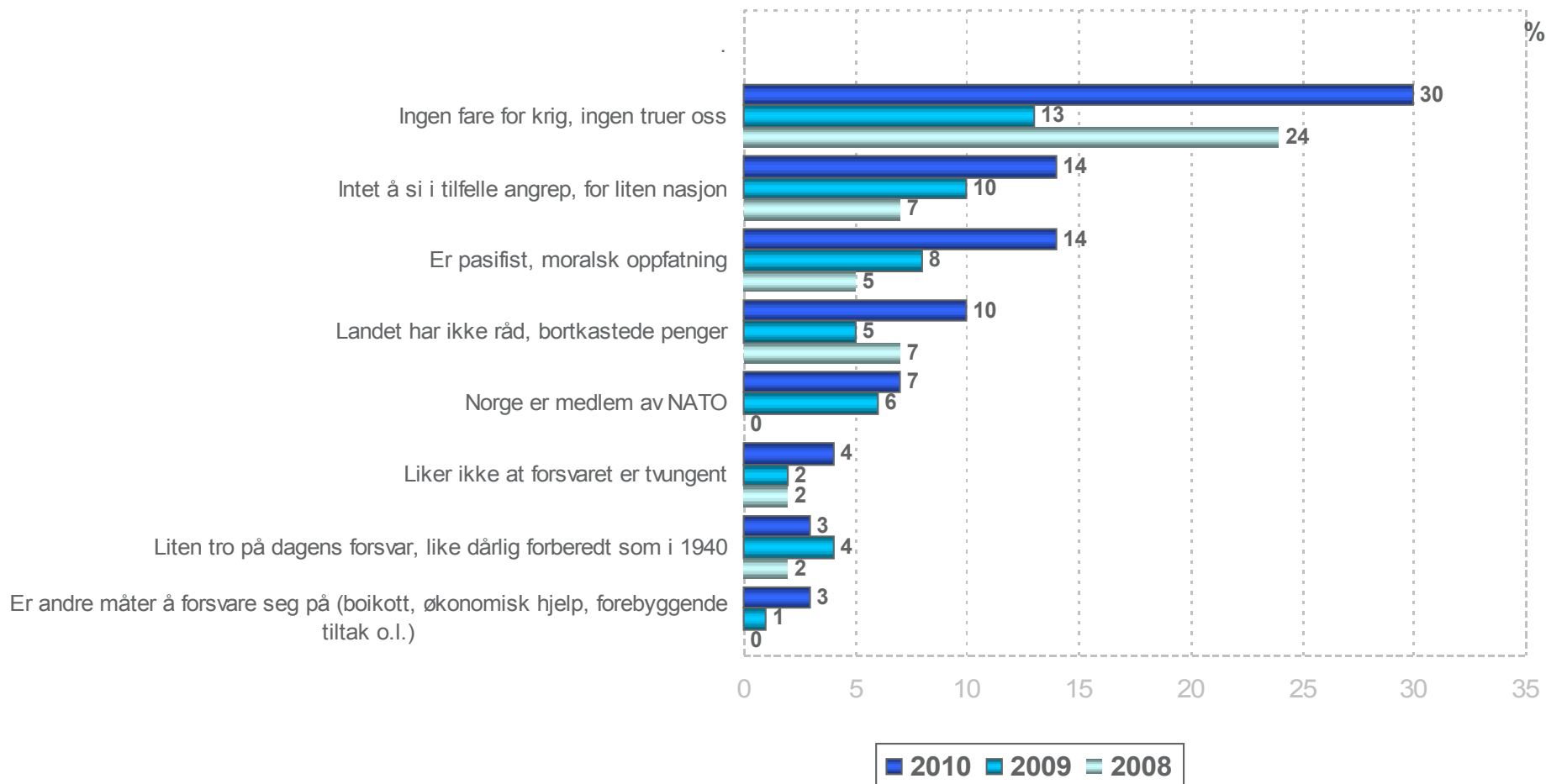


■ 2010 ■ 2009 ■ 2008

Base: Alle som oppga at Norge bør ha et militært forsvar (2008 n=898, 2009 n=850, 2010 n=864)

Hvorfor mener du Norge ikke bør ha et militært forsvar? (Topp 8 svar)

Mostand mot militært forsvar er grunnet i lavt oppfattet trusselsbilde for Norge

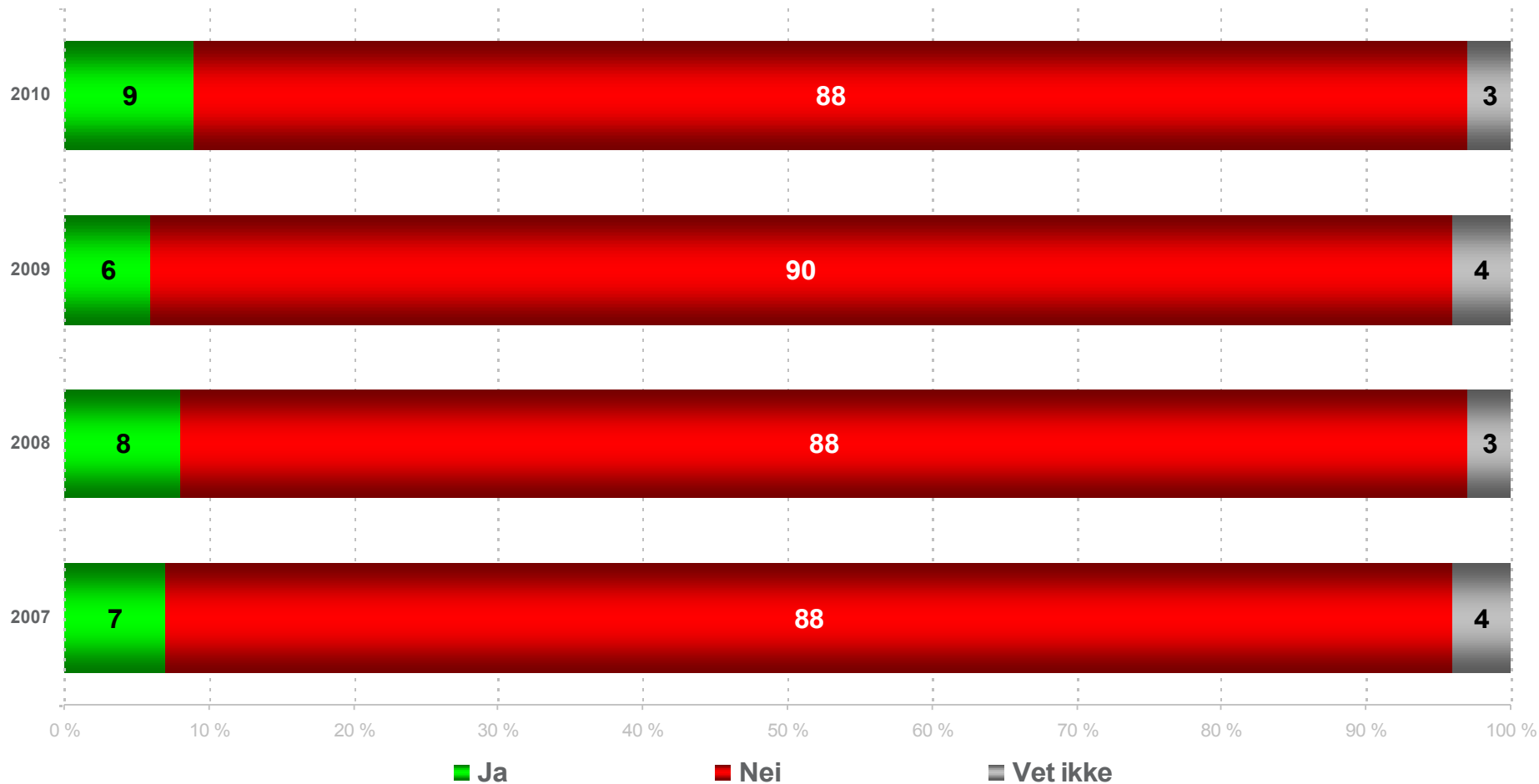


■ 2010 ■ 2009 ■ 2008

Base: Alle som oppga at Norge ikke trenger et militært forsvar (2008 n=74, 2009 n=114, 2010 n=90)

Har du noengang hatt en annen oppfatning om hvorvidt Norge bør ha et militært forsvar? (Trendgrafikk)

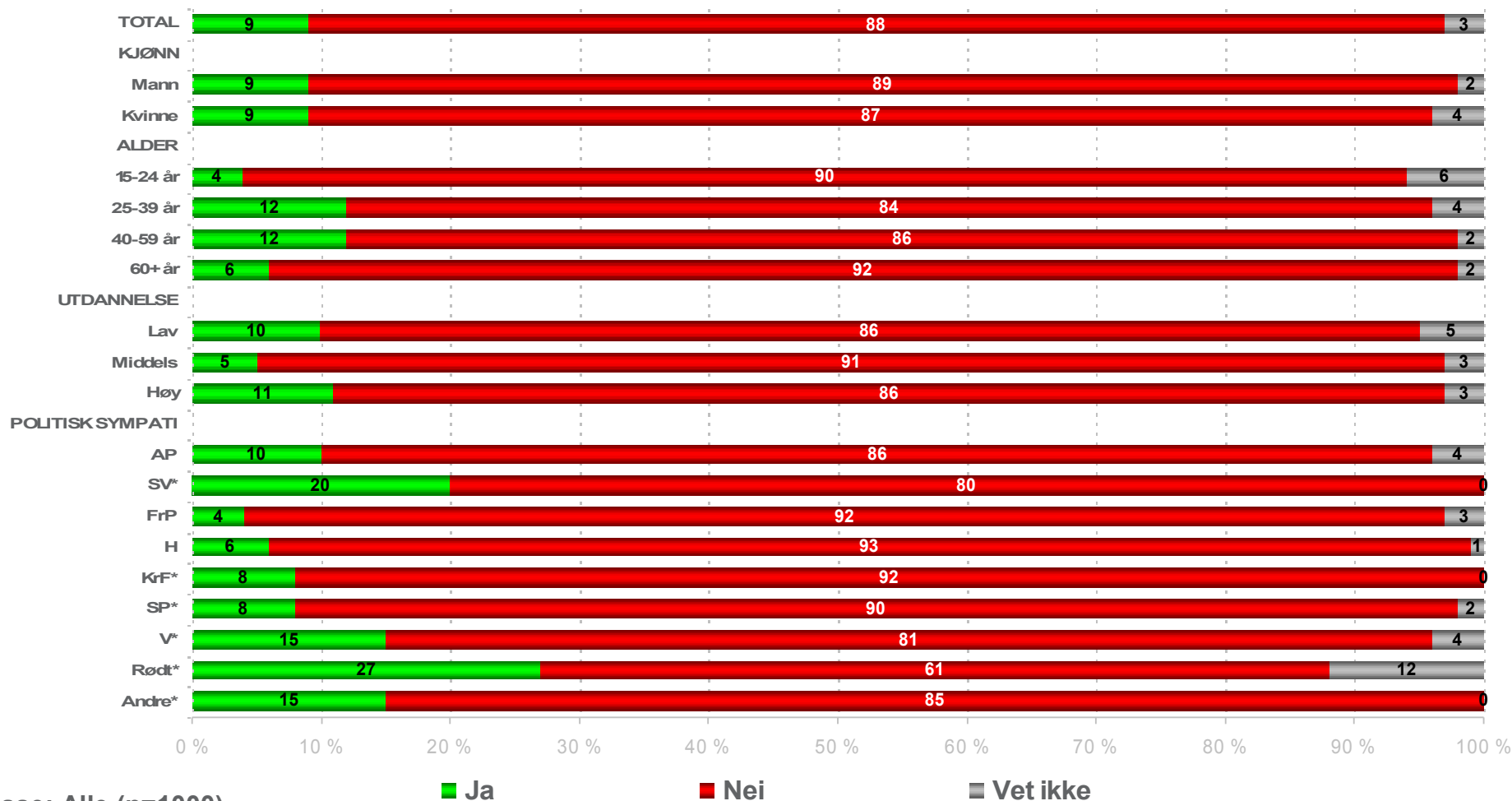
Det store flertallet oppgir at de alltid har hatt den samme oppfatningen som nå.



Base: Alle (n=1000)

Har du noengang hatt en annen oppfatning om hvorvidt Norge bør ha et militært forsvar? (Demografi)

FrP-velgere har vanligvis alltid hatt den samme oppfattelsen som de har nå.



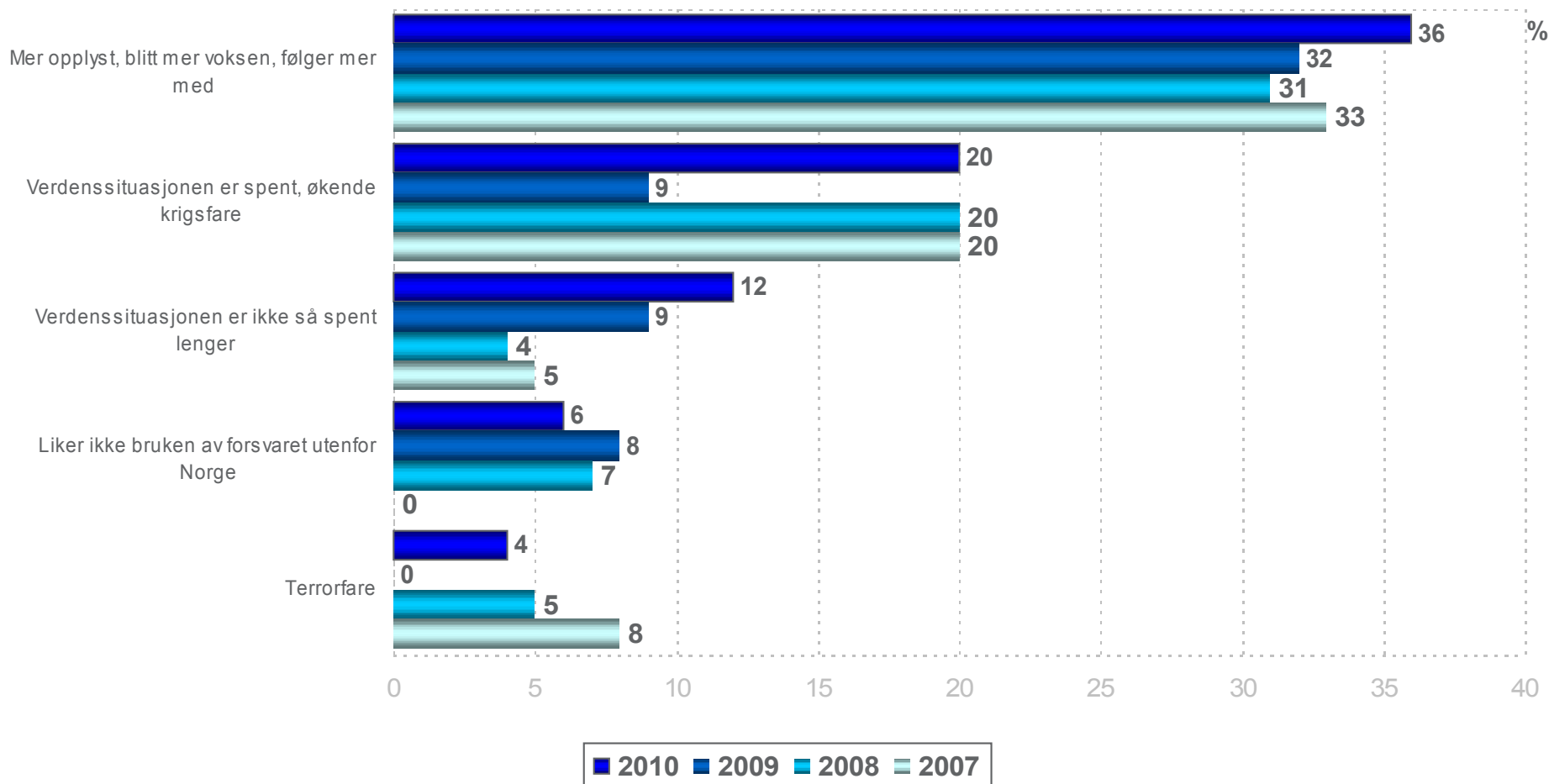
Base: Alle (n=1000)

Note: * liten base, resultatene bør tolkes med forsiktighet.

Hva er årsaken(e) til at du har endret oppfatning vedr. Norges forsvar? (Topp 5 svar)



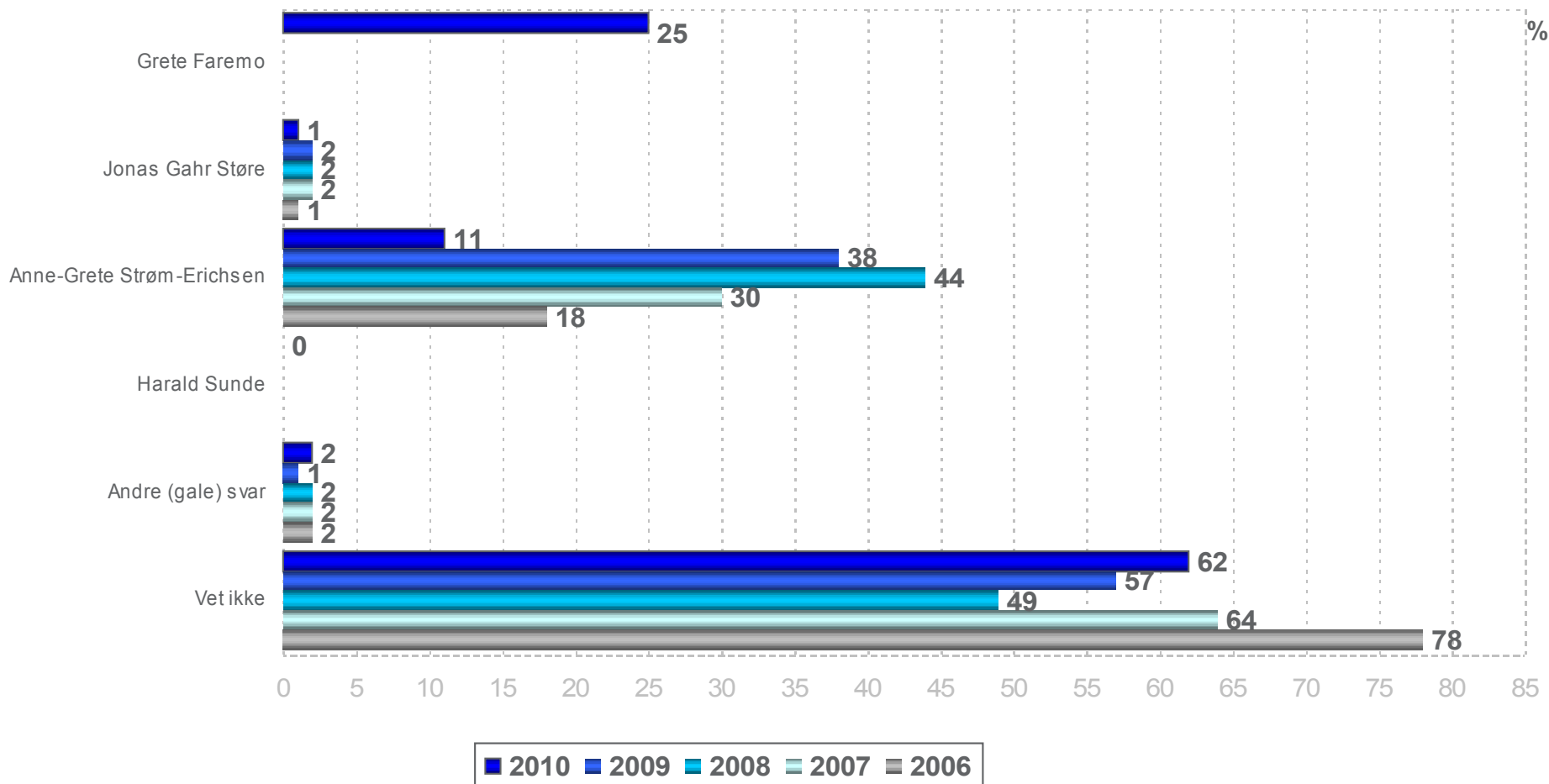
At man har blitt eldre og klokere er gjerne forklaringen på at man har endret mening.



Base: Alle som oppga at de har hatt en annen oppfatning om Norges forsvar (2010 n=89)

Vet du hva Norges nåværende forsvarsminister heter?

Grete Faremo er et lite kjent navn for folk flest.

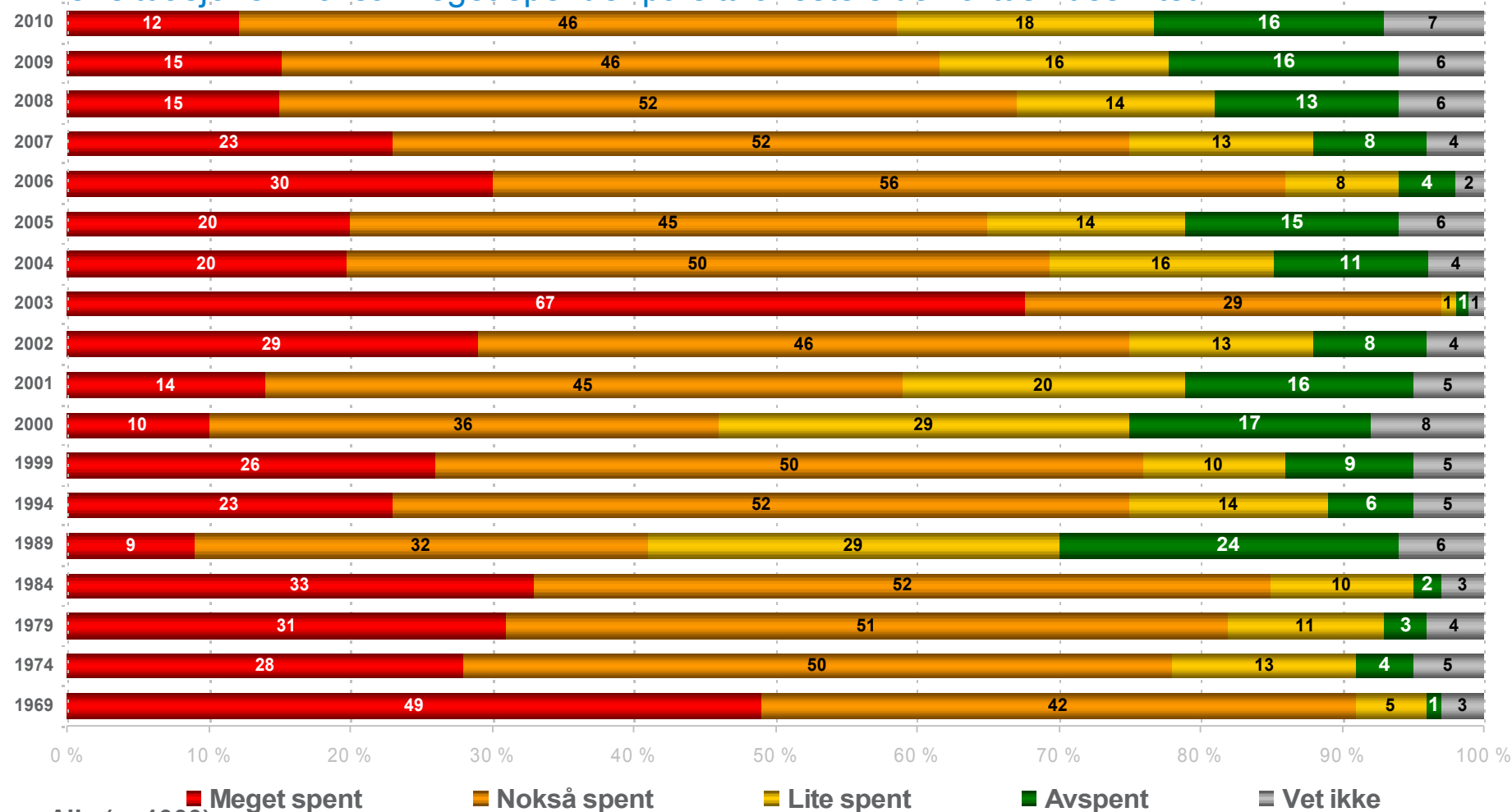


Base: Alle (n=1000)

Mener du at den politiske situasjonen i verden for tiden er spent eller avspent? (Trendgrafikk)



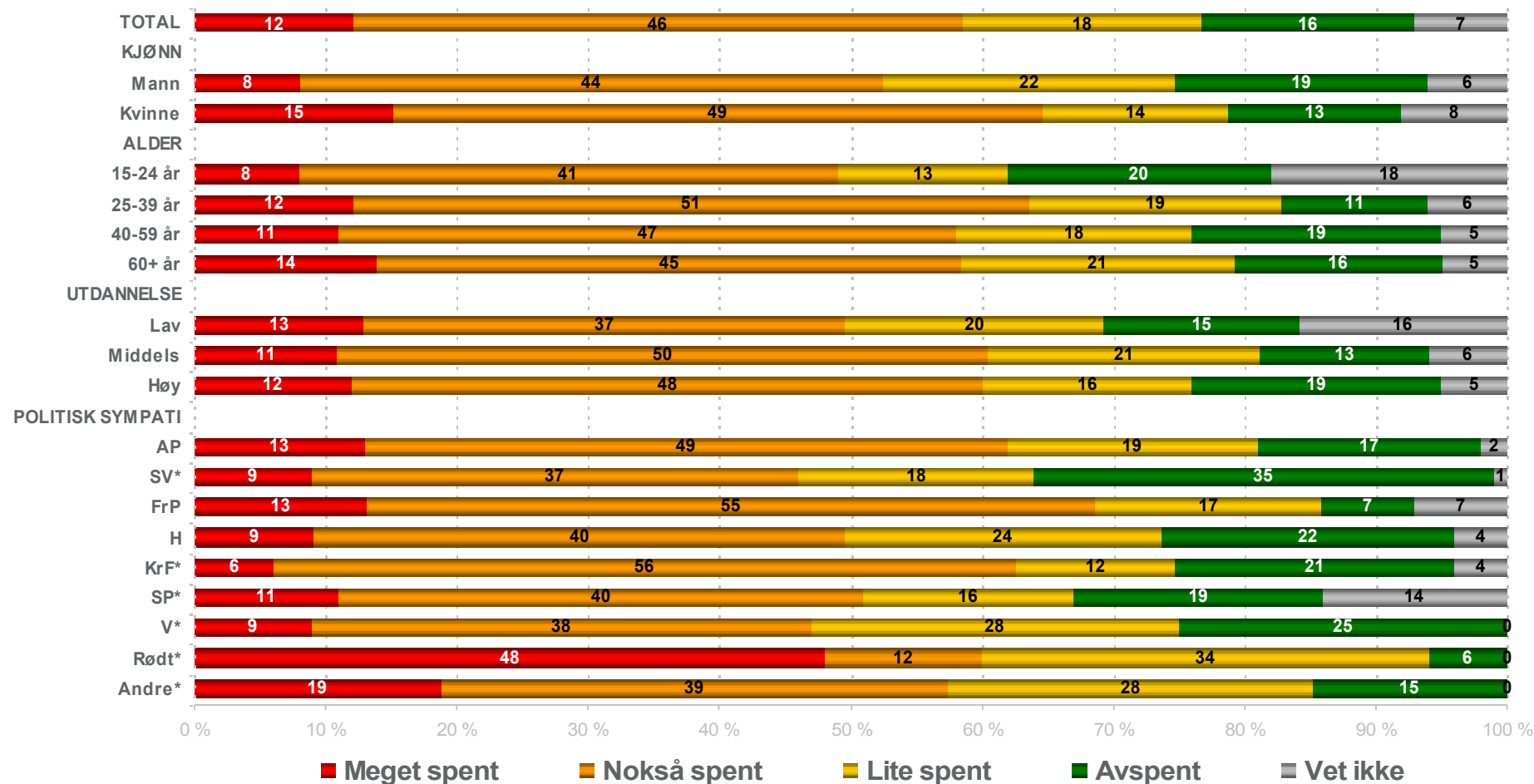
Færre nordmenn mener den politiske verdenssituasjonen er meget spent. Andelen som finner situasjonen nokså/meget spent er på sitt laveste siden årtusindeskiftet.



Base: Alle (n=1000)

Mener du at den politiske situasjonen i verden for tiden er spent eller avspent? (Demografi)

Flere kvinner enn menn oppfatter den politiske situasjon som spent.



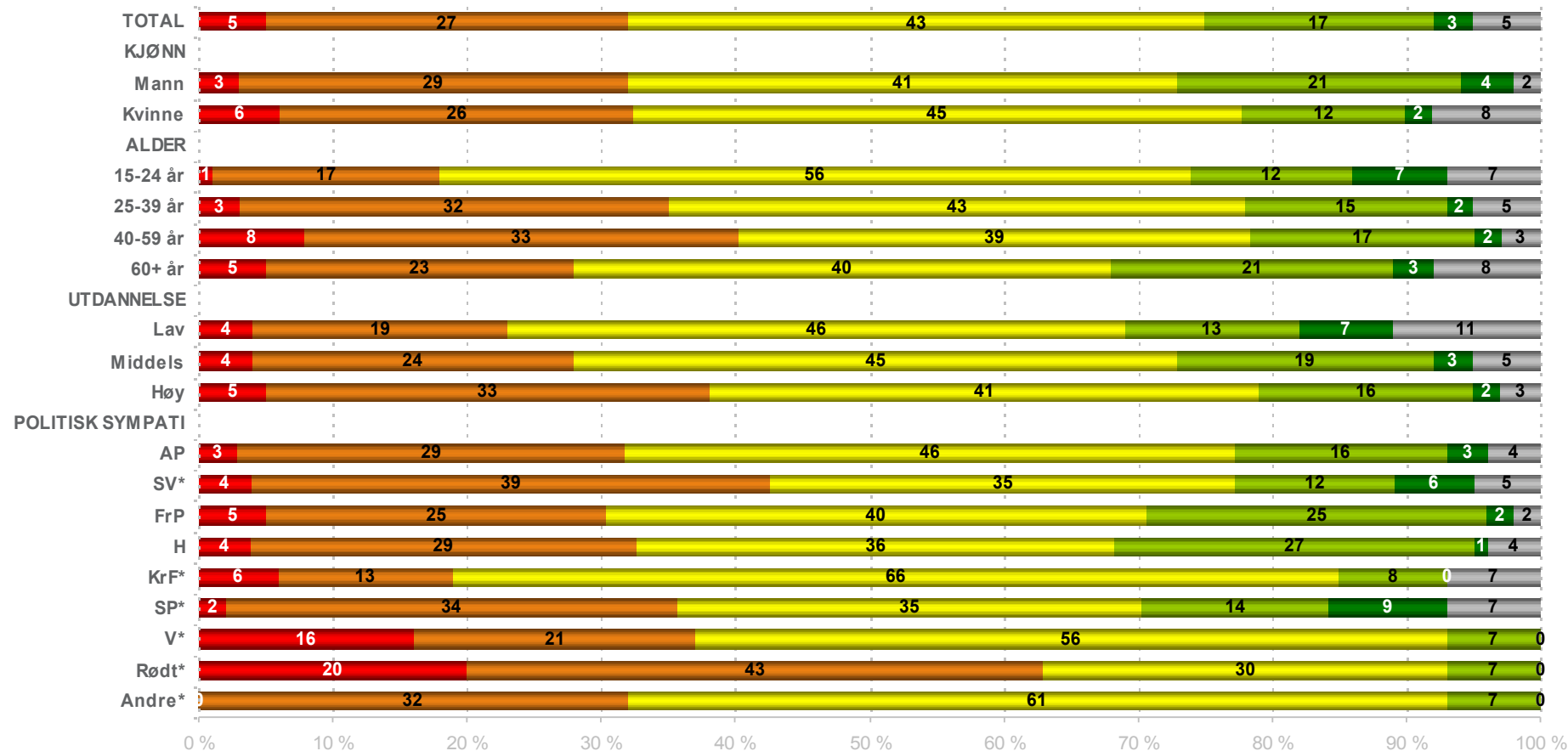
Base: Alle (n=1000)

Note: * liten base, resultatene bør tolkes med forsiktighet.

I hvilken grad mener du at Forsvaret fremstår som en åpen eller lukket organisasjon? (Demografi)



Den norske befolkningen er delt i sitt syn på forsvarets åpenhet. En tendens til at jo høyere utdanning desto mer oppfattes forsvaret som lukket.



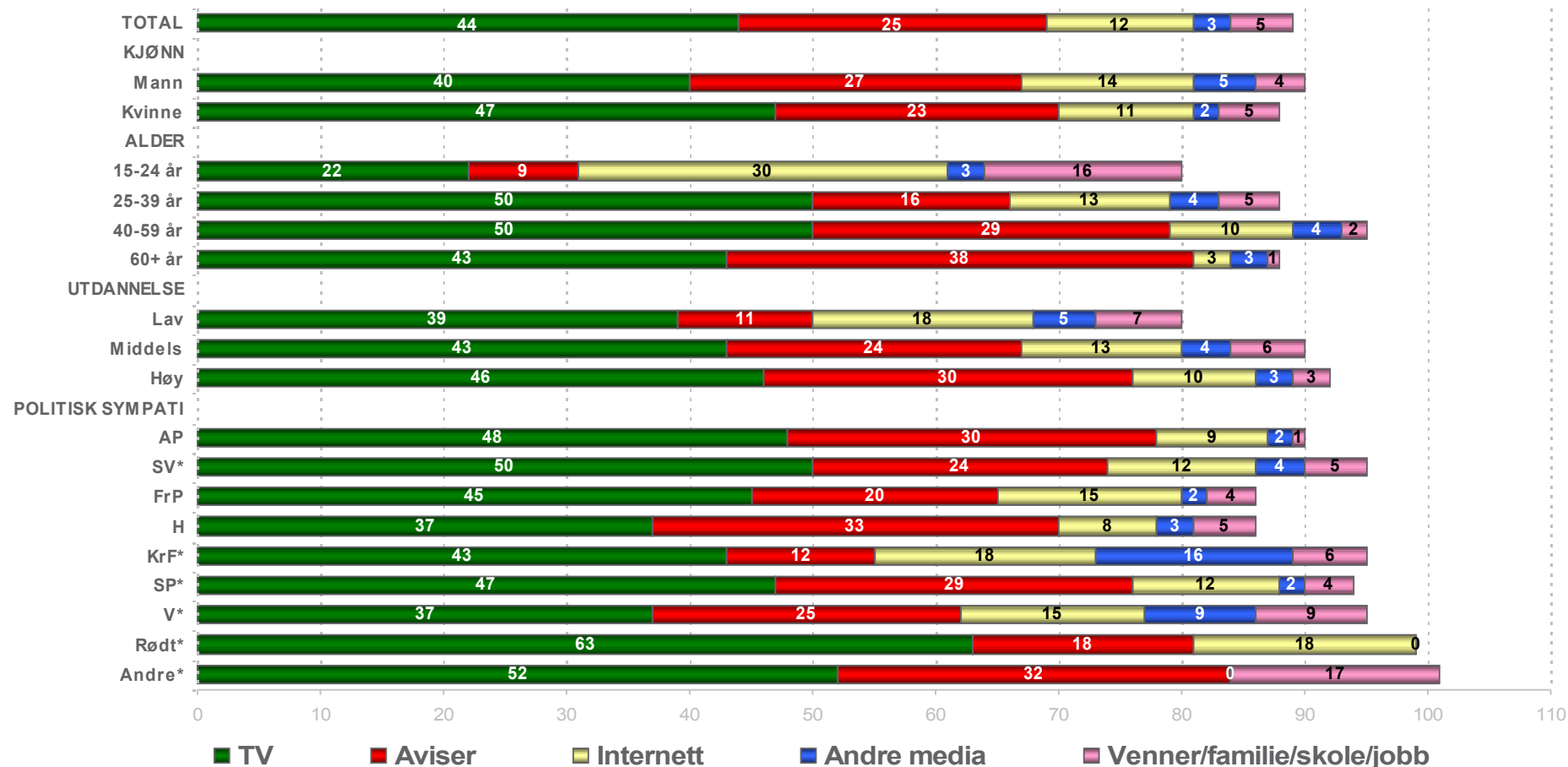
Base: Alle (n=1000) ■ Svært lukket ■ (Ganske) lukket ■ Verken/eller ■ (Ganske) åpen ■ Svært åpen ■ Vet ikke

Note: * liten base, resultatene bør tolkes med forsiktighet.

Hvor får du mest informasjon om forsvars- og sikkerhetsrelaterte tema? (Demografi)



Nordmenn flest får vanligvis informasjon fra TV og/eller aviser. Det er imidlertid stor på aldersgrupper. Den yngste aldersgruppen får mest informasjon fra Internettet. Også bruken av ens private nettverk er høyest i denne aldersgruppen.



Base: Alle (n=1000)

Note: * liten base, resultatene bør tolkes med forsiktighet.



4. Vedlegg





4. Vedlegg

A. Spørreskjema





HOLDNINGER TIL FORSVARET

•*** Stilles til alle

•Sp.1. Mener du at Norge bør ha et militært forsvar i den nåværende situasjon?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Usikker
- 4 Vet ikke

•*** Hvis "Ja" på Sp.1

•Sp.2A. Hvorfor mener du det? (Åpent)

•*** Hvis "Nei/Usikker" på Sp.1

•Sp.2B. Hvorfor mener du det? (Åpent)

•*** Stilles til alle

•Sp.3. Har du noen gang hatt en annen oppfatning om hvorvidt Norge bør ha et militært forsvar?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

•*** Hvis Ja på Sp.3

•Sp.4. Hva er årsaken eller årsakene til at du har endret oppfatning? (Åpent)

•*** Stilles til alle

•Sp.5. Vet du hva Norges nåværende forsvarsminister heter?

- 1 Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 2 Jonas Gahr Støre
- 3 Kristin Krohn Devold
- 4 Sverre Diesen
- 5 Andre svar (NOTER)
- 6 Vet ikke

•*** Stilles til alle

•Sp.6. Mener du at den politiske situasjonen i verden for tiden er spent eller avspent?

•INTV: Hvis svarpersonen svaret SPENT, så les opp:

•"Mener du at situasjonen er meget spent, nokså spent eller lite spent?"

- 1 Meget spent
- 2 Nokså spent
- 3 Lite spent
- 4 Avspent
- 5 Vet ikke

•*** Stilles til alle

•Sp.7. I hvilken grad mener du at Forsvaret fremstår som en åpen eller lukket organisasjon?

- 1 Svært lukket
- 2
- 3 Verken/eller
- 4
- 5 Svært åpen
- 6 Vet ikke

•*** Stilles til alle

•Sp.8. Hvor får du mest informasjon om forsvars- og sikkerhetsrelaterte tema?

- 1 Venner/familie
- 2 Skole/jobb
- 3 TV
- 4 Radio
- 5 Aviser
- 6 Internett
- 7 Tidsskrifter
- 8 Andre kilder
- 9 Vet ikke



4. Vedlegg

B. Feilmarginer





- Den metoden som er benyttet fører teoretisk og erfaringsmessig frem til utvalg som er tilstrekkelig representative for de fleste praktiske formål. Dette innebærer at målinger innen utvalgene med en rimelig grad av sikkerhet kan overføres til å gjelde alle nordmenn.
- Ved tolkningen av resultatene skal man imidlertid være klar over at alle intervjuundersøkelser er beheftet med forskjellige feilkilder, - delvis av menneskelig karakter slik som feilsvar, rasjonaliseringer, feilerindring, intervjuerfeil etc, - og delvis av statistisk art fordi vi tross alt bare intervjuer en liten del av målgruppen.
- De statistiske “feilmulighetene” eller “feilmarginene” kan måles for ulike utvalgsstørrelser dersom man kjenner spredningen i svarene. Som et generelt holdepunkt har vi satt opp en tabell som kan benyttes som norm for de statistiske feilmarginer man kan regne med ved ulike antall spurte. Denne tabellen vises i dette vedlegget.
- *Eksempel:* Dersom 70% av et tilfeldig utvalg på 1.000 sier at de mener den politiske situasjonen i verden er spent, vil vi med stor sikkerhet kunne si at det tilsvarende tallet for *hele* den norske befolkningen vil ligge mellom 67,2% og 72,8%. Bemerk at for segmenterte resultater er antall respondenter lavere og dermed blir feilmarginen større.



Tabell for feilmarginer

Utvalg	Andeler											50 %
	0.1/99.9%	1/99%	5/95%	10/90%	0 %	20/80%	25/75%	30/70%	35/65%	40/60%	45/55%	
25	1,26 %	4,0 %	8,7 %	12,0 %	14,3 %	16,0 %	17,3 %	18,3 %	19,1 %	19,6 %	19,9 %	20,0 %
50	0,88 %	2,8 %	6,1 %	8,4 %	10,0 %	11,2 %	12,1 %	12,8 %	13,4 %	13,7 %	13,9 %	14,0 %
75	0,72 %	2,3 %	5,0 %	6,8 %	8,1 %	9,1 %	9,9 %	10,4 %	10,9 %	11,2 %	11,3 %	11,4 %
100	0,62 %	2,0 %	4,3 %	5,9 %	7,0 %	7,9 %	8,5 %	9,0 %	9,4 %	9,7 %	9,8 %	9,8 %
150	0,51 %	1,6 %	3,5 %	4,8 %	5,7 %	6,4 %	7,0 %	7,4 %	7,7 %	7,9 %	8,0 %	8,0 %
200	0,44 %	1,4 %	3,0 %	4,2 %	5,0 %	5,6 %	6,0 %	6,4 %	6,6 %	6,8 %	6,9 %	6,9 %
250	0,39 %	1,2 %	2,7 %	3,7 %	4,4 %	5,0 %	5,4 %	5,7 %	5,9 %	6,1 %	6,2 %	6,2 %
300	0,36 %	1,1 %	2,5 %	3,4 %	4,0 %	4,5 %	4,9 %	5,2 %	5,4 %	5,6 %	5,6 %	5,7 %
400	0,31 %	1,0 %	2,1 %	2,9 %	3,5 %	3,9 %	4,2 %	4,5 %	4,7 %	4,8 %	4,9 %	4,9 %
500	0,28 %	0,9 %	1,9 %	2,6 %	3,1 %	3,5 %	3,8 %	4,0 %	4,2 %	4,3 %	4,4 %	4,4 %
600	0,25 %	0,8 %	1,7 %	2,4 %	2,9 %	3,2 %	3,5 %	3,7 %	3,8 %	3,9 %	4,0 %	4,0 %
700	0,23 %	0,7 %	1,6 %	2,2 %	2,6 %	3,0 %	3,2 %	3,4 %	3,5 %	3,6 %	3,7 %	3,7 %
800	0,22 %	0,7 %	1,5 %	2,1 %	2,5 %	2,8 %	3,0 %	3,2 %	3,3 %	3,4 %	3,4 %	3,5 %
900	0,21 %	0,7 %	1,4 %	2,0 %	2,3 %	2,6 %	2,8 %	3,0 %	3,1 %	3,2 %	3,3 %	3,3 %
1000	0,20 %	0,6 %	1,4 %	1,9 %	2,2 %	2,5 %	2,7 %	2,8 %	3,0 %	3,0 %	3,1 %	3,1 %
1200	0,18 %	0,6 %	1,2 %	1,7 %	2,0 %	2,3 %	2,5 %	2,6 %	2,7 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %
1400	0,17 %	0,5 %	1,1 %	1,6 %	1,9 %	2,1 %	2,3 %	2,4 %	2,5 %	2,6 %	2,6 %	2,6 %
1600	0,15 %	0,5 %	1,1 %	1,5 %	1,7 %	2,0 %	2,1 %	2,2 %	2,3 %	2,4 %	2,4 %	2,5 %
1800	0,15 %	0,5 %	1,0 %	1,4 %	1,6 %	1,8 %	2,0 %	2,1 %	2,2 %	2,3 %	2,3 %	2,3 %
2000	0,14 %	0,4 %	1,0 %	1,3 %	1,6 %	1,8 %	1,9 %	2,0 %	2,1 %	2,1 %	2,2 %	2,2 %
2500	0,12 %	0,4 %	0,9 %	1,2 %	1,4 %	1,6 %	1,7 %	1,8 %	1,9 %	1,9 %	1,9 %	2,0 %
3000	0,11 %	0,4 %	0,8 %	1,1 %	1,3 %	1,4 %	1,5 %	1,6 %	1,7 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %
3500	0,10 %	0,3 %	0,7 %	1,0 %	1,2 %	1,3 %	1,4 %	1,5 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %	1,7 %
4000	0,10 %	0,3 %	0,7 %	0,9 %	1,1 %	1,2 %	1,3 %	1,4 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
4500	0,09 %	0,3 %	0,6 %	0,9 %	1,0 %	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,4 %	1,4 %	1,5 %	1,5 %
5000	0,09 %	0,3 %	0,6 %	0,8 %	1,0 %	1,1 %	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %
7500	0,07 %	0,2 %	0,5 %	0,7 %	0,8 %	0,9 %	1,0 %	1,0 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %
10000	0,06 %	0,2 %	0,4 %	0,6 %	0,7 %	0,8 %	0,8 %	0,9 %	0,9 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %

Brukt i
eksempelet

Takk for oppmerksomheten!

Erklæring

ACNielsen bekrefter at informasjonen i denne rapporten er innhentet i samsvar med grundige og pålitelige markedsundersøkelsesmetoder utviklet av, eller for, ACNielsen.

ACNielsen er av den oppfatning at denne rapporten gir en riktig, nøyaktig og fullstendig analyse av det innsamlede materialet, der all informasjon er underlagt normal statistisk usikkerhet.

Cecilia Beadle Eid, ACNielsen Norge AS



Holdninger til NATO

Oktober 2010

Ansvarlig konsulent Opinion:
Martin Aabech



Innhold

- Om undersøkelsen
- Metode og gjennomføring
- Resultater
 - Resultater på norsk
 - Results in English on main question (also with longer trends)
- Oppsummering
- Vedlegg
 - Spørreskjema

Om undersøkelsen



Om undersøkelsen

- I denne rapporten skal vi presentere resultatene av en undersøkelse som har hatt til hensikt å kartlegge nordmenns holdninger til NATO, hvor viktig respondentene mener et sikkerhetspolitisk samarbeid i Europa er og holdninger til verneplikt
- I denne rapporten gir vi et sammendrag av hovedresultatene ved grafiske fremstillinger, samt grafiske fremstillinger av resultatene på fordelt på kjønn, alder, utdanning og region. Vi leverer i tillegg signifikanstestede tabeller på alle spørsmål. Når man ser på tabellsettet, bør man sette seg inn i hvordan undersøkelsen er utført, og være klar over de feilkilder og feilmarginer som resultater fra intervjubaserte utvalgsundersøkelser er utsatt for.

Metode & gjennomføring

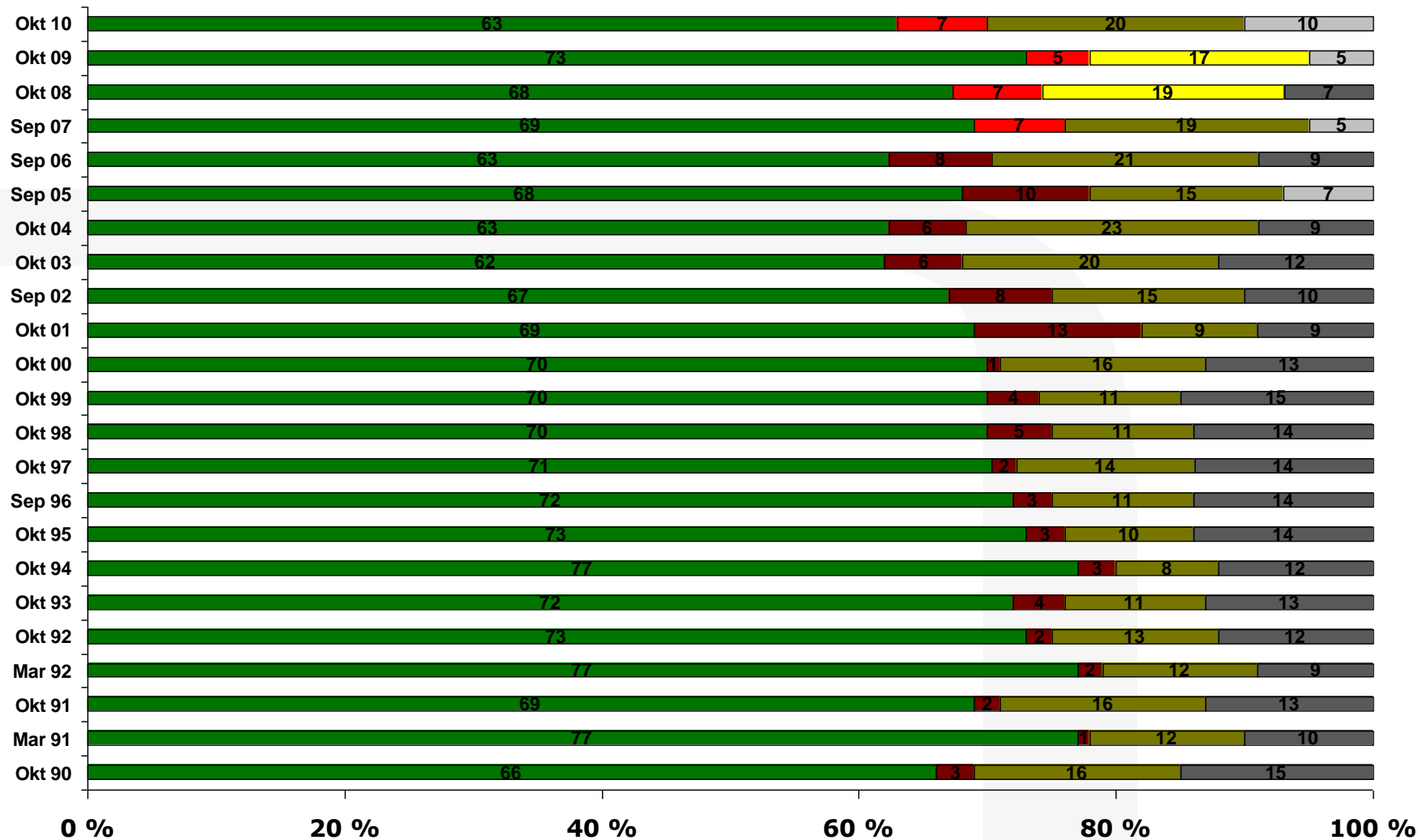


Metode og gjennomføring

- Undersøkelsen har blitt gjennomført ved hjelp av CATI (Computer Assisted Telephone Interview) i et landsdekkende og i prinsippet representativt utvalg av den norske befolkningen i alderen 15 år+. Telefonnumrene er trukket tilfeldig, og det er gjennomført ett intervju per husstand med den personen over 15 år som først fyller år.
- Utvalget blir trukket proporsjonalt i forhold til det enkelte fylkes befolkningstall, og kvoterer på kjønn. Utvalget vektes i tillegg på alder, kjønn og geografi.
- Feltperiode: Undersøkelsen er gjennomført i uke 41/42 2010.
- Det har blitt gjennomført 1000 intervju
- Resultatene rapporteres i hovedsak på norsk, men med noen hovedresultater på engelsk til slutt i rapporten.

Resultater på norsk

Spørsmål 1: Mener du at Norges medlemskap i forsvarsalliansen NATO bidrar til å trygge landet mot en fremmed makt, eller mener du at vårt medlemskap i NATO øker faren for angrep, eller mener du at NATO medlemskap ikke spiller noen rolle i så måte?

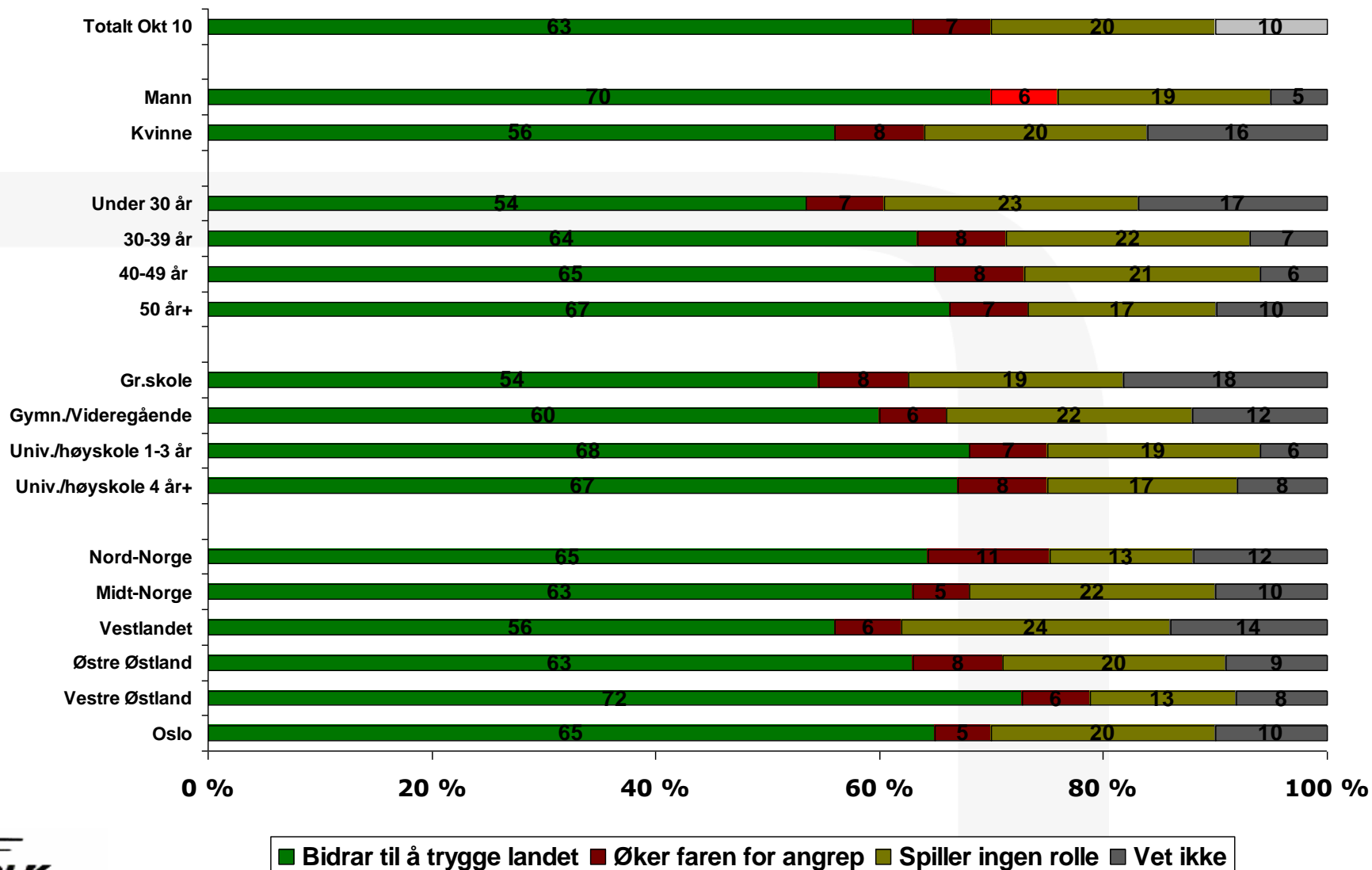


■ Bidrar til å trygge landet ■ Øker faren for angrep ■ Spiller ingen rolle ■ Vet ikke

Base: Alle (n= 1000)

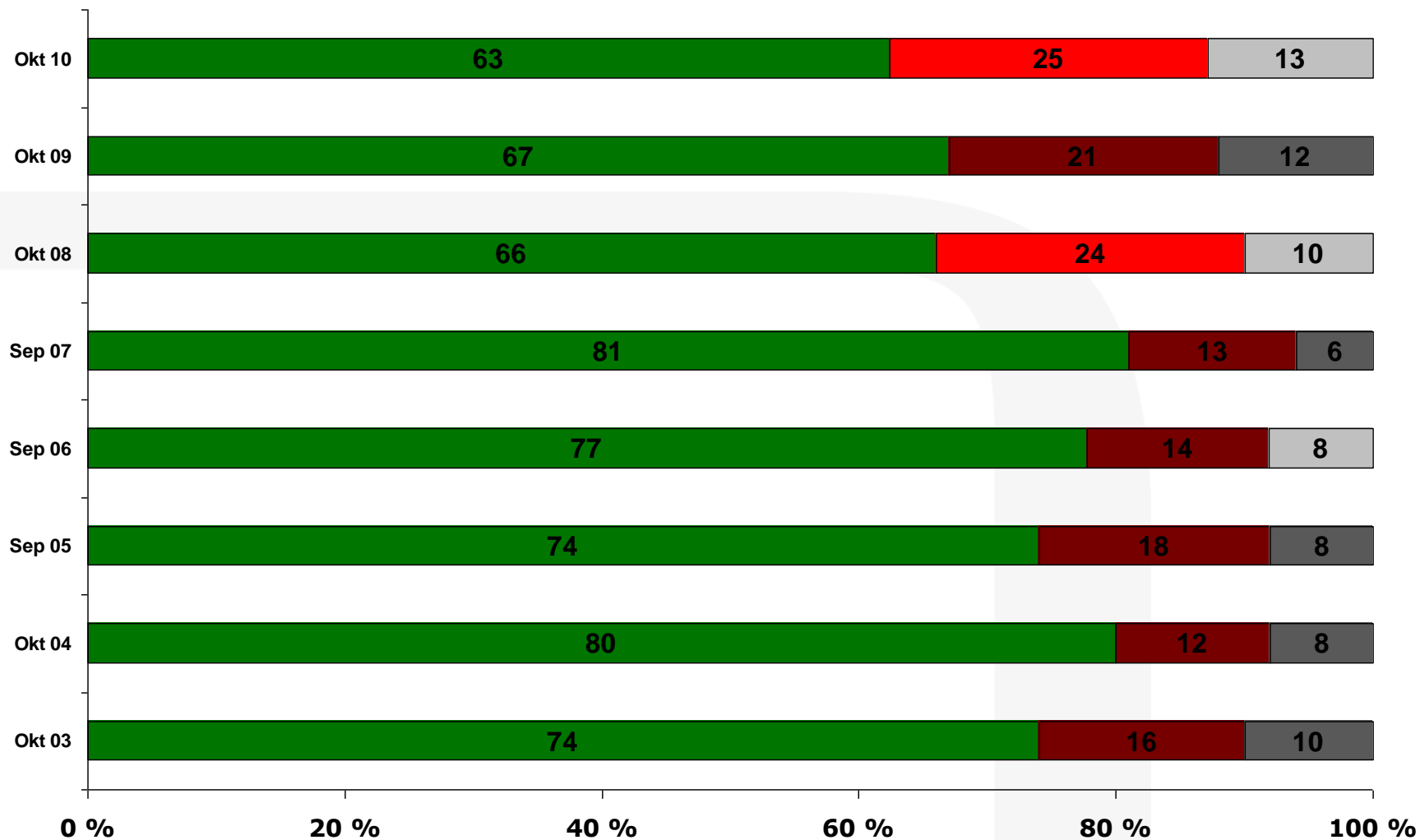
Spørsmål 1: Mener du at Norges medlemskap i forsvarsalliansen NATO bidrar til å trygge landet mot en fremmed makt, eller mener du at vårt medlemskap i NATO øker faren for angrep, eller mener du at NATO medlemskap ikke spiller noen rolle i så måte?

- 2010 resultater, oppdelt på demografi



Base: Alle (n= 1000)

Spørsmål 2: Synes du at Norge bør delta i sikkerhetspolitiske samarbeid i EU-regi, eller bør vi stå utenfor?

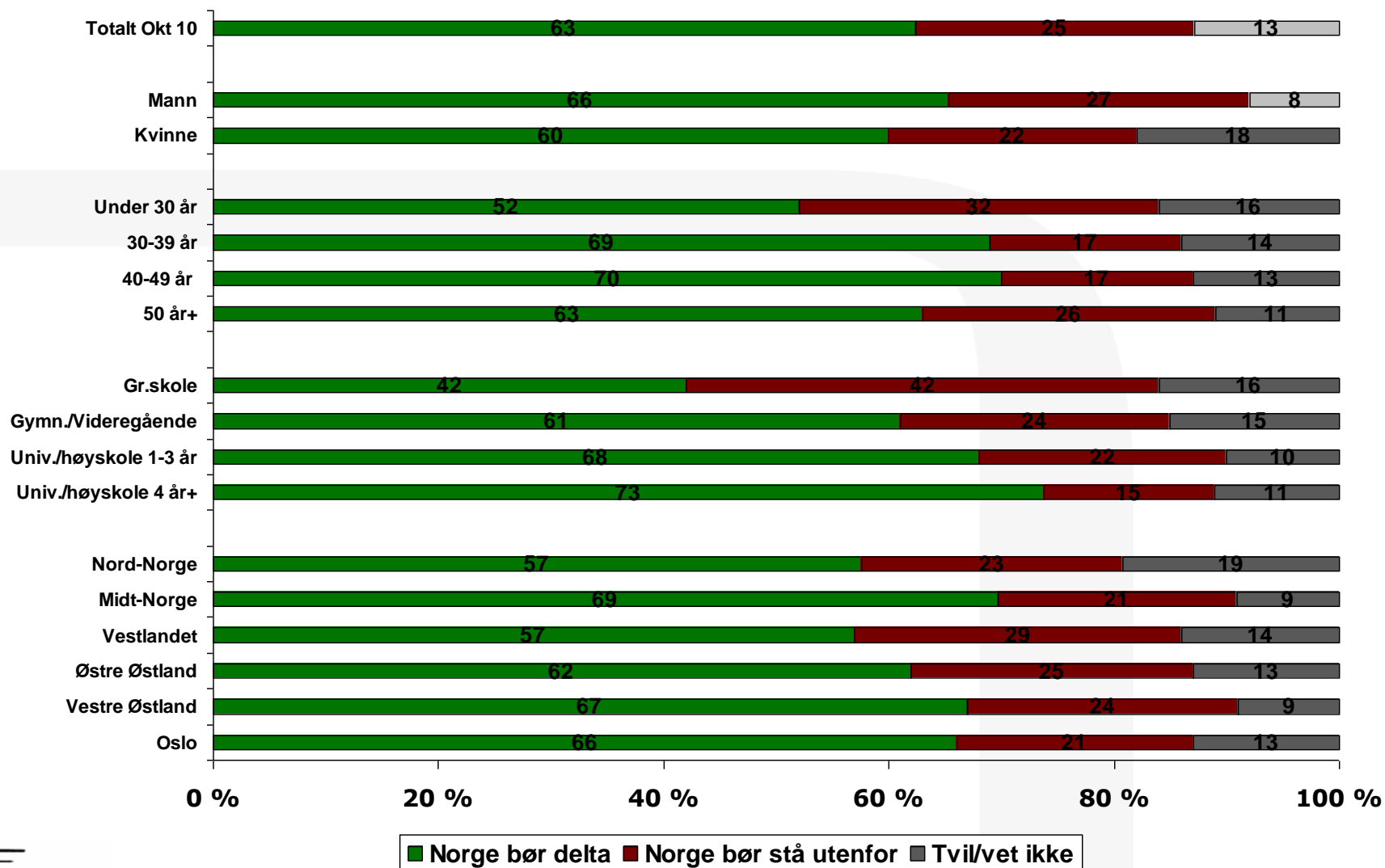


■ Norge bør delta ■ Norge bør stå utenfor ■ Tvil/vet ikke

Base: Alle (n= 1000)

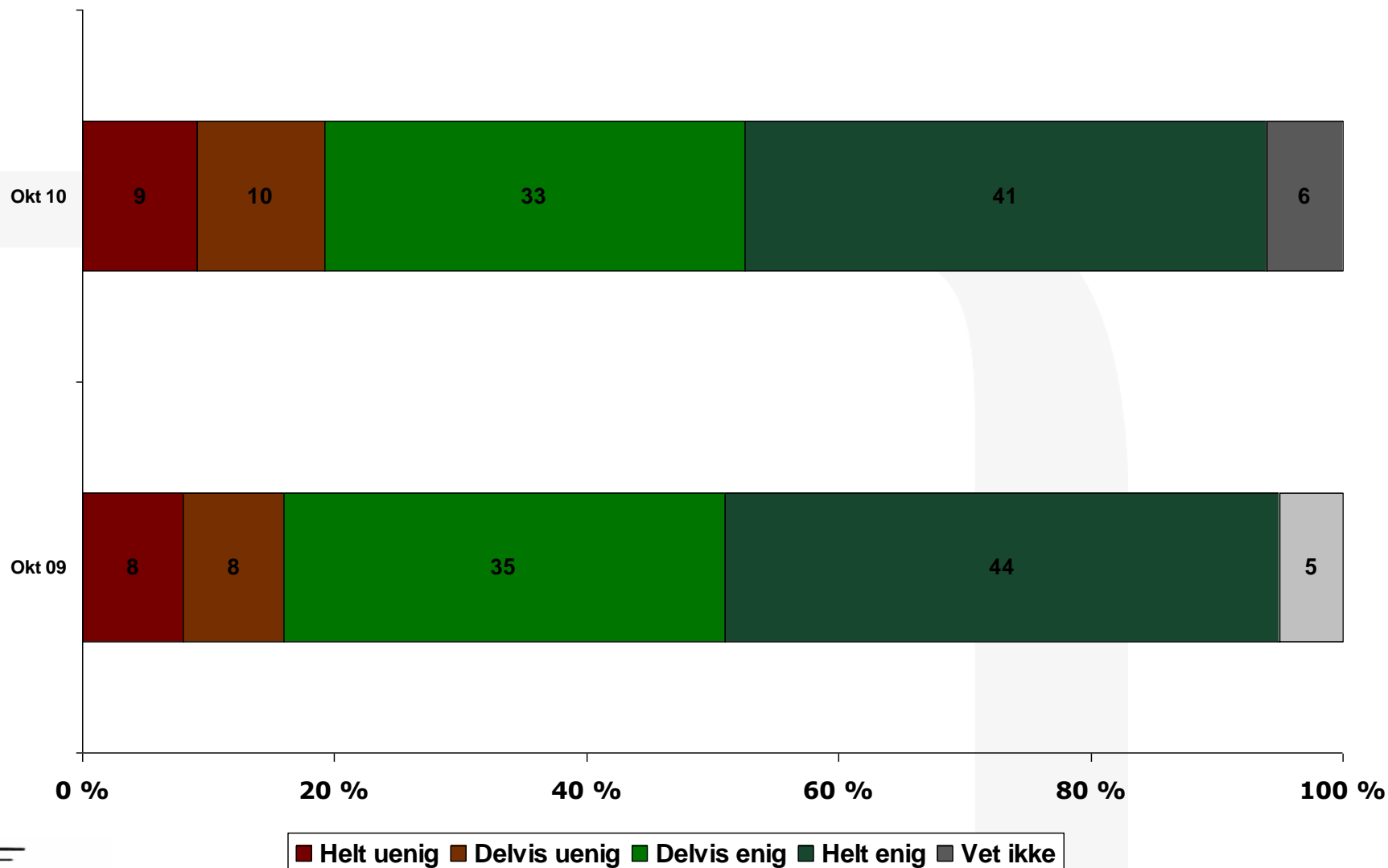
Spørsmål 2: Synes du at Norge bør delta i sikkerhetspolitiske samarbeid i EU-regi, eller bør vi stå utenfor?

- 2010 resultater, oppdelt på demografi



Base: Alle (n= 1000)

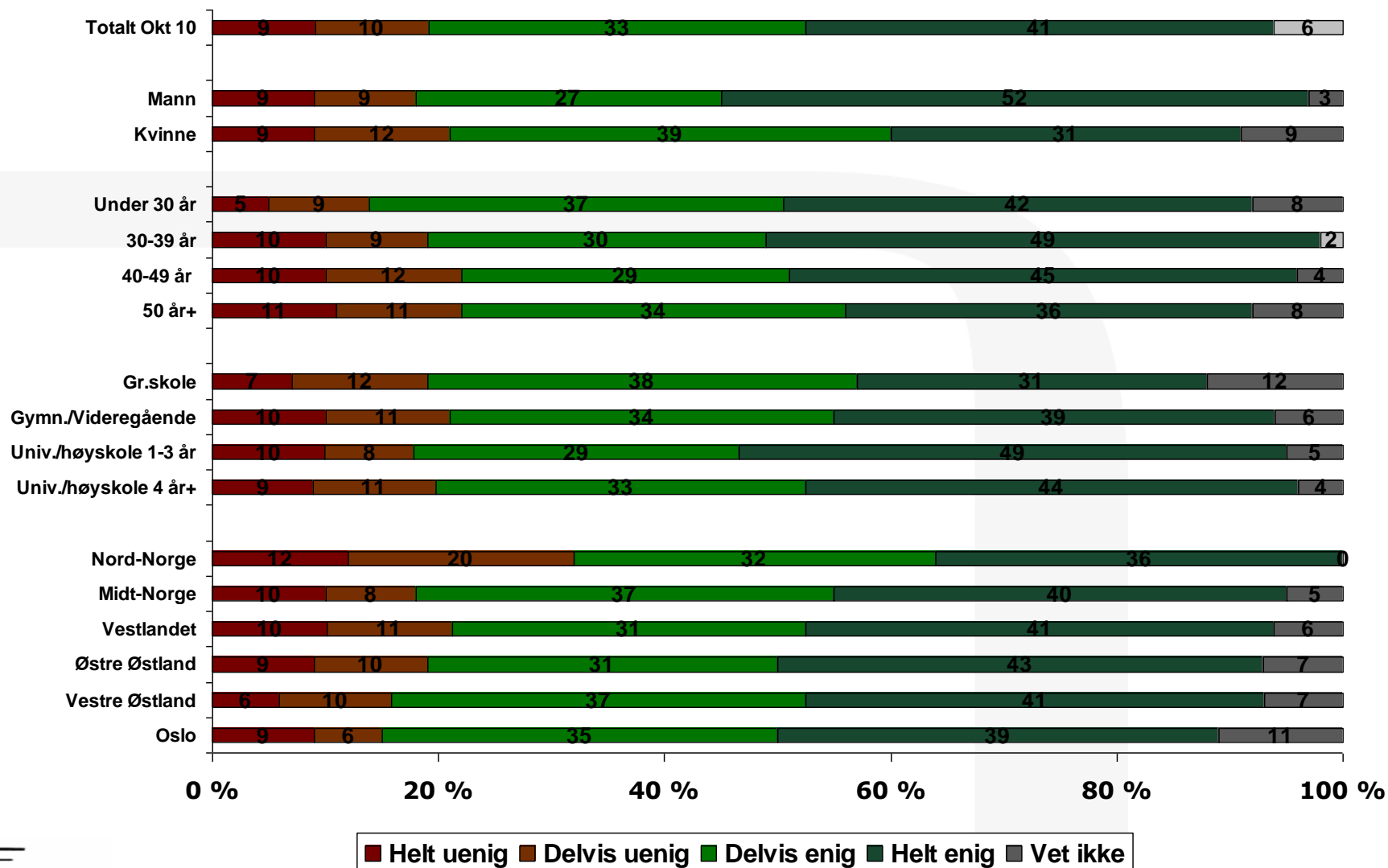
Spørsmål 3: Hvor enig eller uenig er du i at Norge bør bidra med styrker i NATO-operasjoner i regi av FN?



Base: Alle (n= 1000)

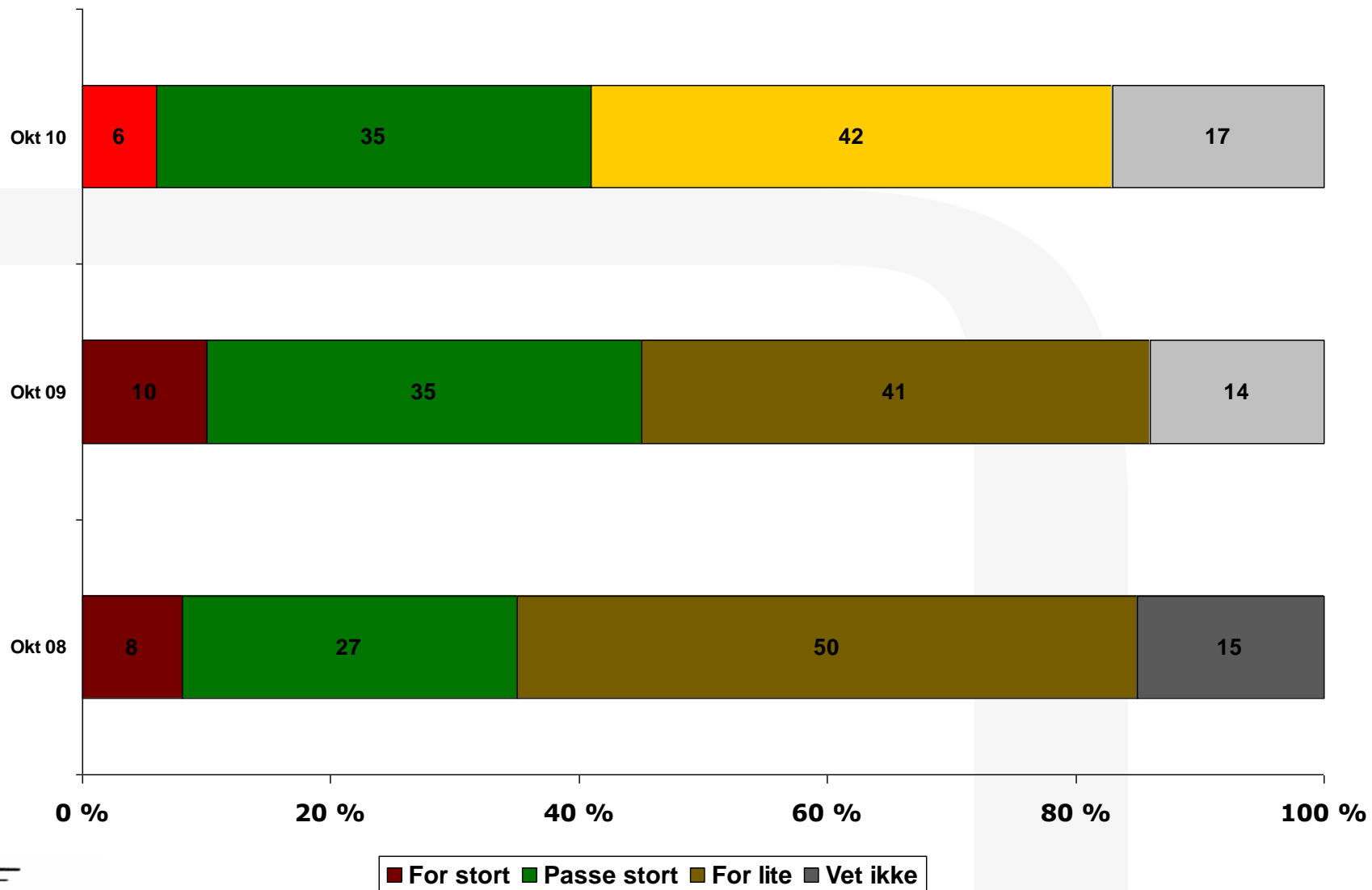
Spørsmål 3: Hvor enig eller uenig er du i at Norge bør bidra med styrker i NATO-operasjoner i regi av FN?

- 2010 resultater, oppdelt på demografi



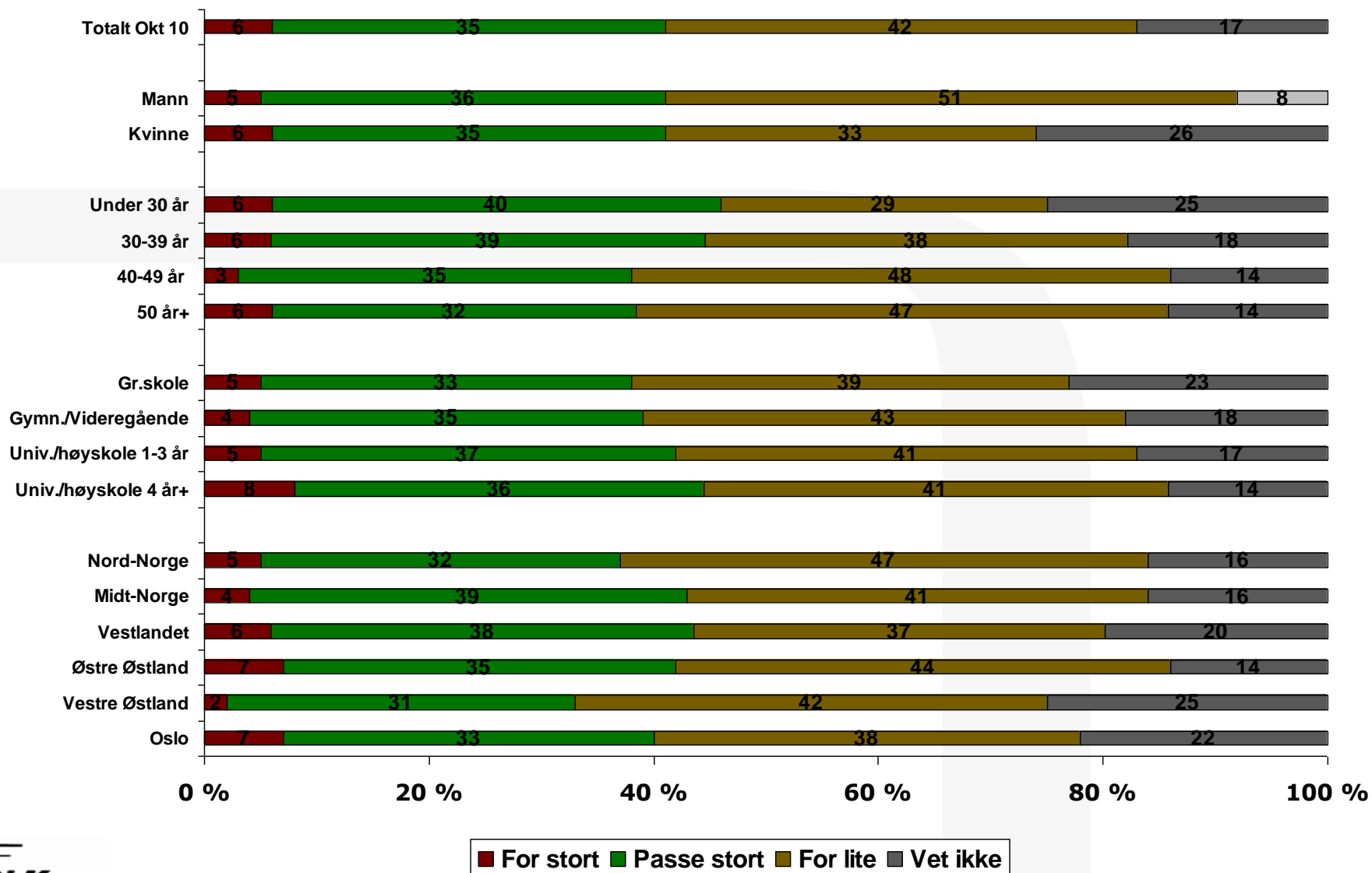
Base: Alle (n= 1000)

Spørsmål 4: Har du inntrykk av at Forsvarsbudsjettet er for stort, passe stort, eller for lite i forhold til de oppgavene Forsvaret er satt til å utføre?



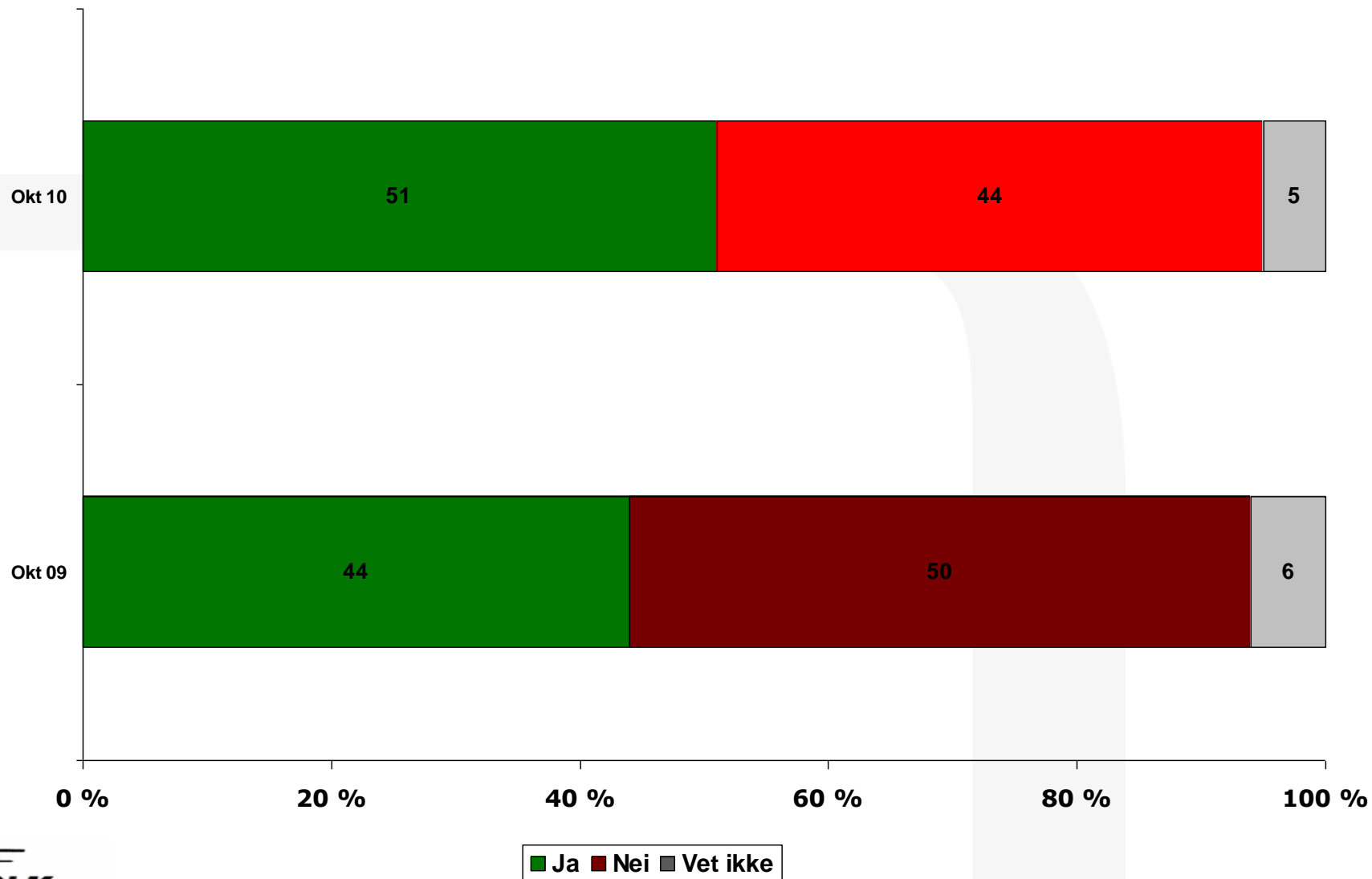
Base: Alle (n= 1000)

Spørsmål 4: Har du inntrykk av at Forsvarsbudsjettet er for stort, passe stort eller for lite i forhold til de oppgavene Forsvaret er satt til å utføre:
- 2010 resultater, oppdelt på demografi



Base: Alle (n= 1000)

Spørsmål 5: Føler du at du får tilstrekkelig informasjon rundt Norges operasjoner i Afghanistan?

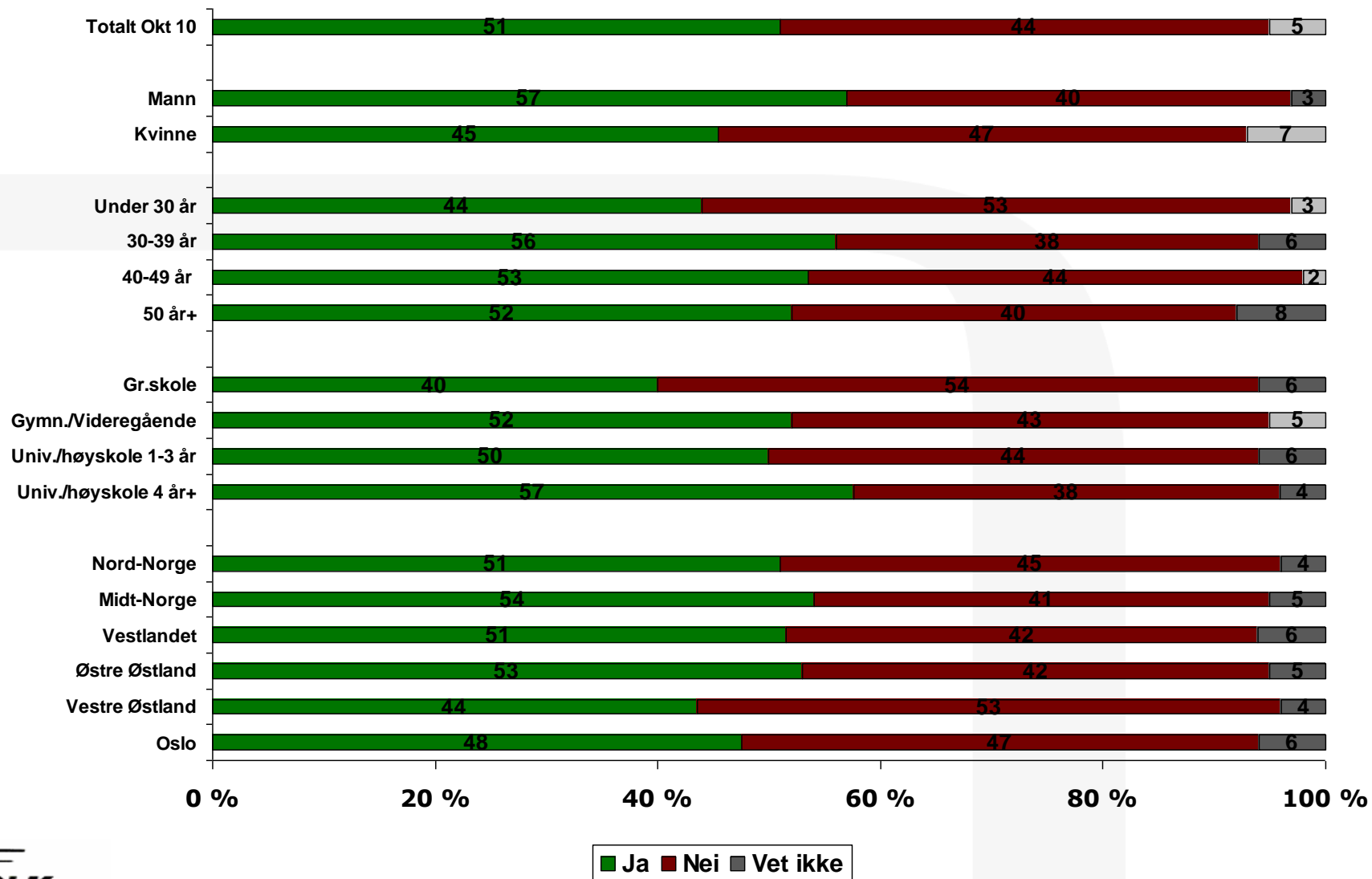


■ Ja ■ Nei ■ Vet ikke

Base: Alle (n= 1000)

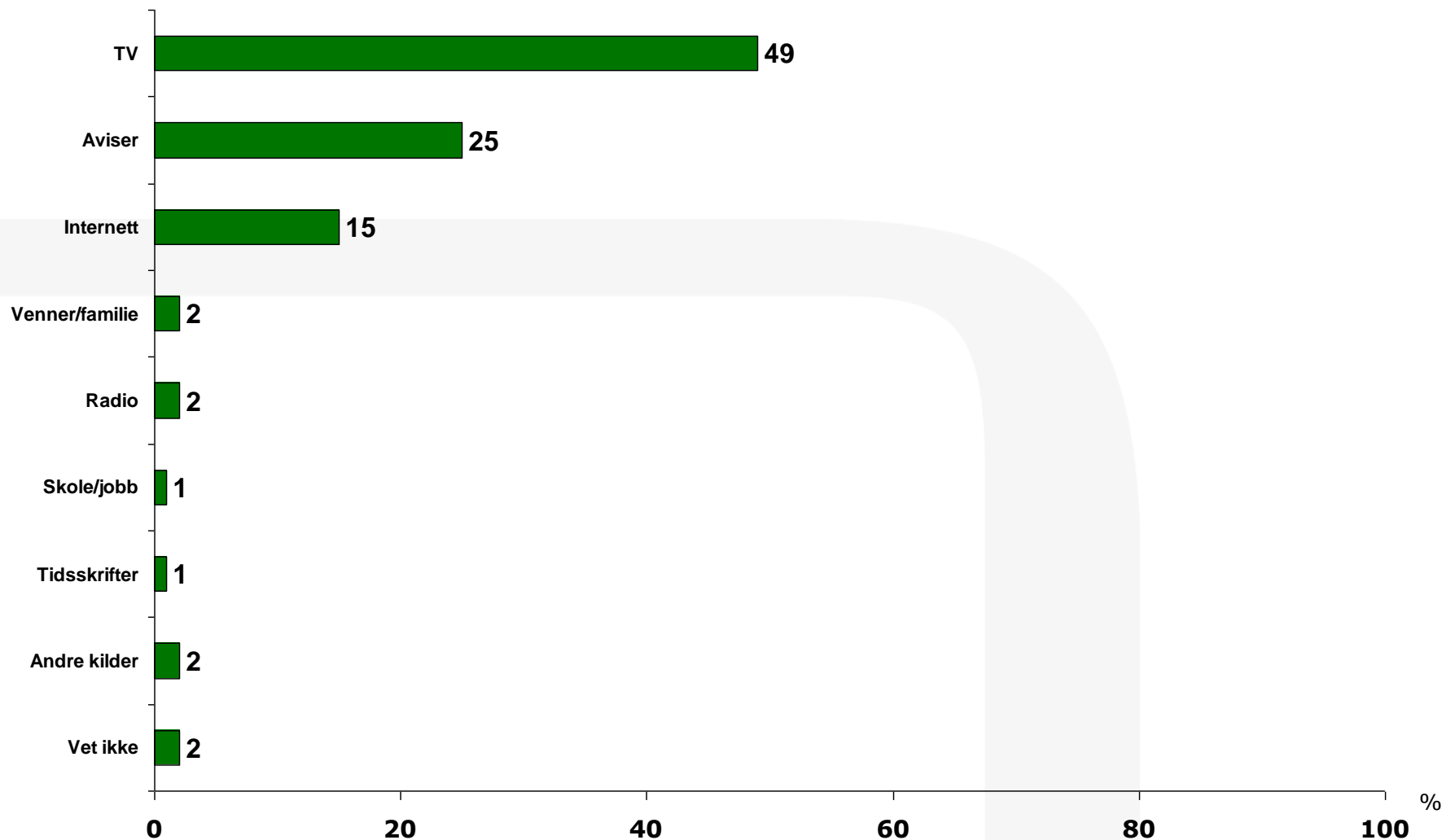
Spørsmål 5: Føler du at du får tilstrekkelig informasjon rundt Norges operasjoner i Afghanistan?

- 2010 resultater, oppdelt på demografi

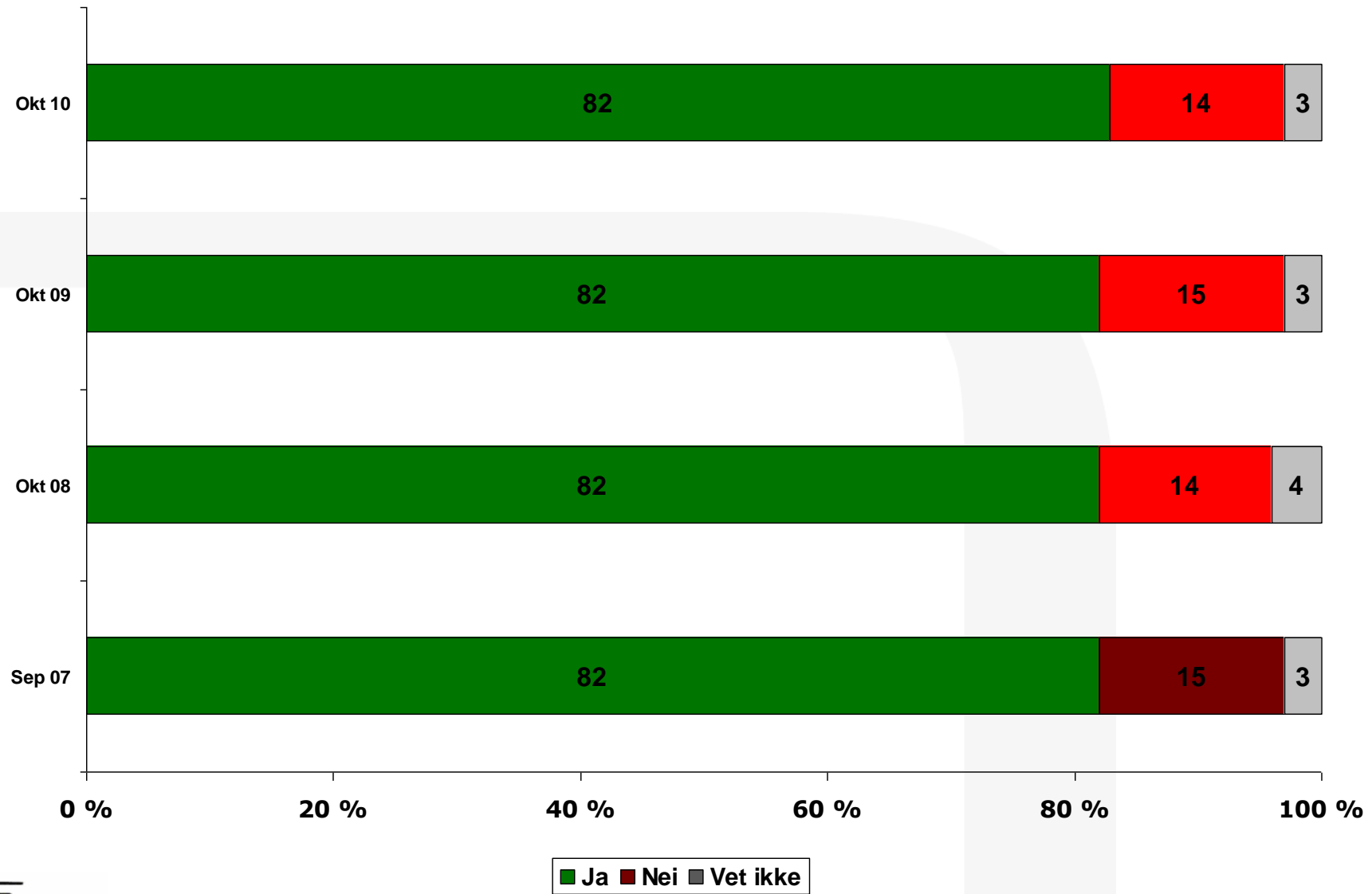


Base: Alle (n= 1000)

Spørsmål 6: Hvor får du mest informasjon om forsvars- og sikkerhetsrelaterte tema?



Spørsmål 7: Mener du at vi bør beholde verneplikten i Norge?

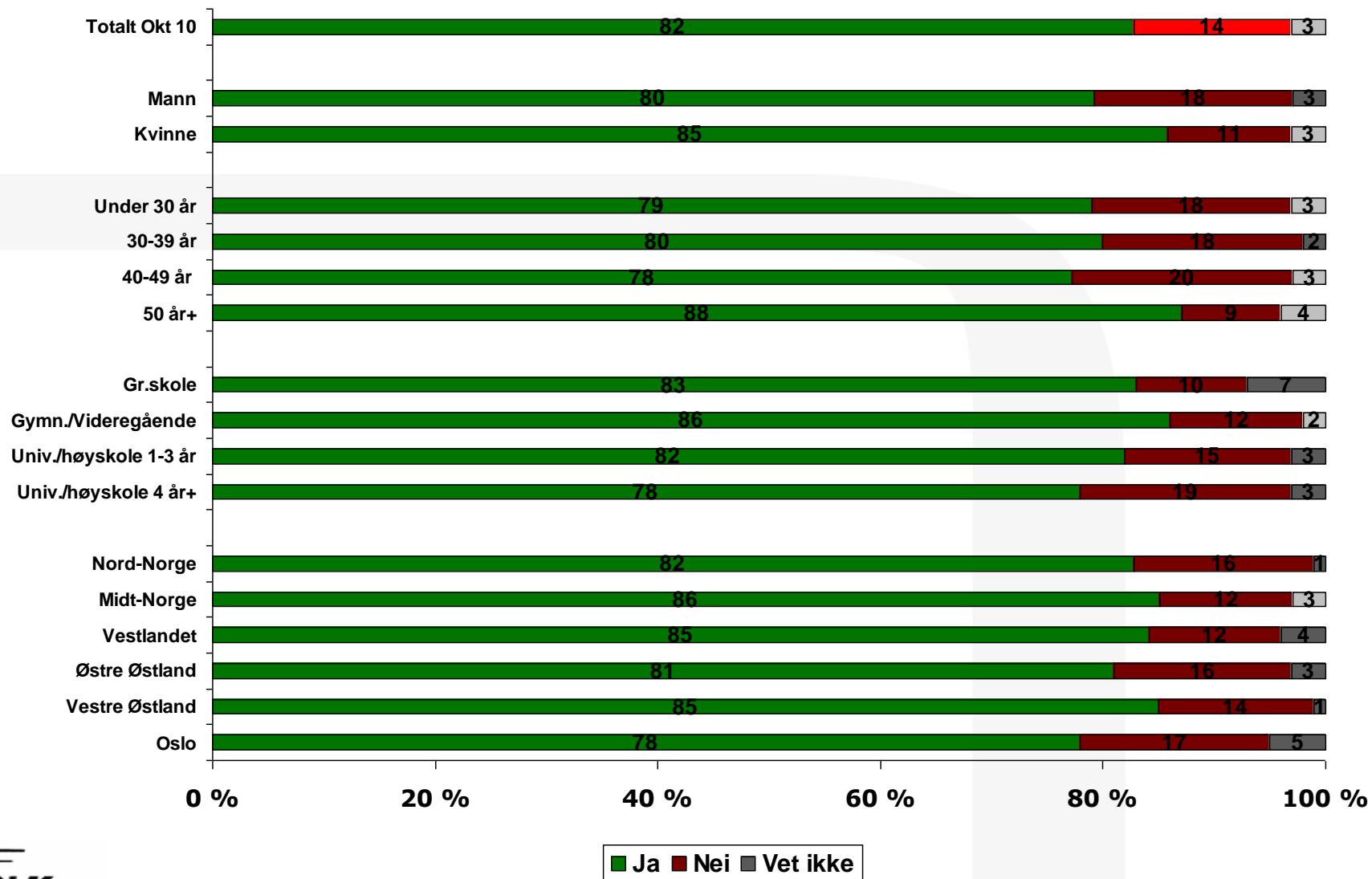


■ Ja ■ Nei ■ Vet ikke

Base: Alle (n= 1000)

Spørsmål 7: Mener du vi bør beholde verneplikten i Norge?

- 2010 resultater, oppdelt på demografi



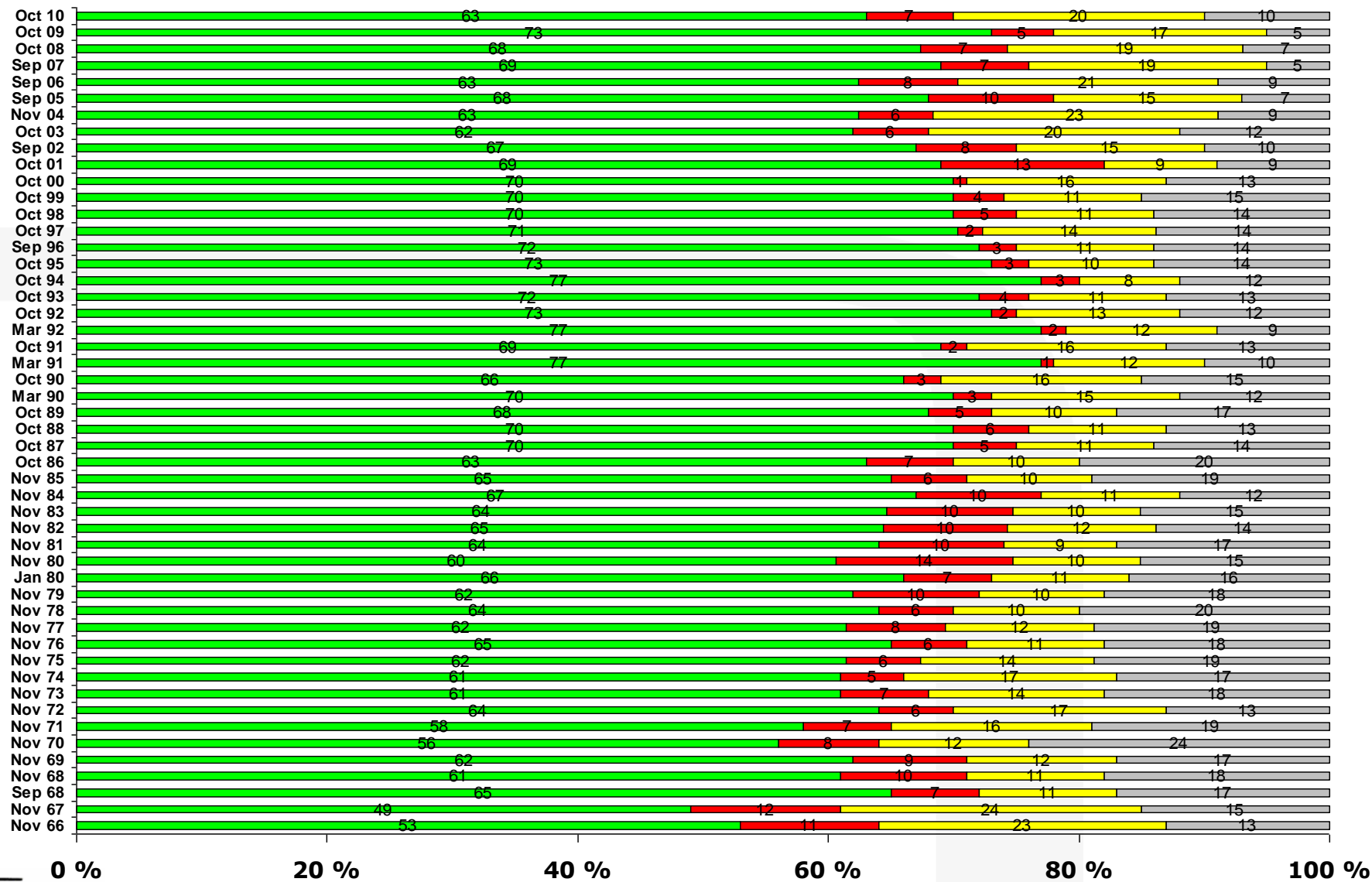
Base: Alle (n= 1000)

Results in English on main questions about

Whether Norways membership in Nato secure the country

(also with longer trends)

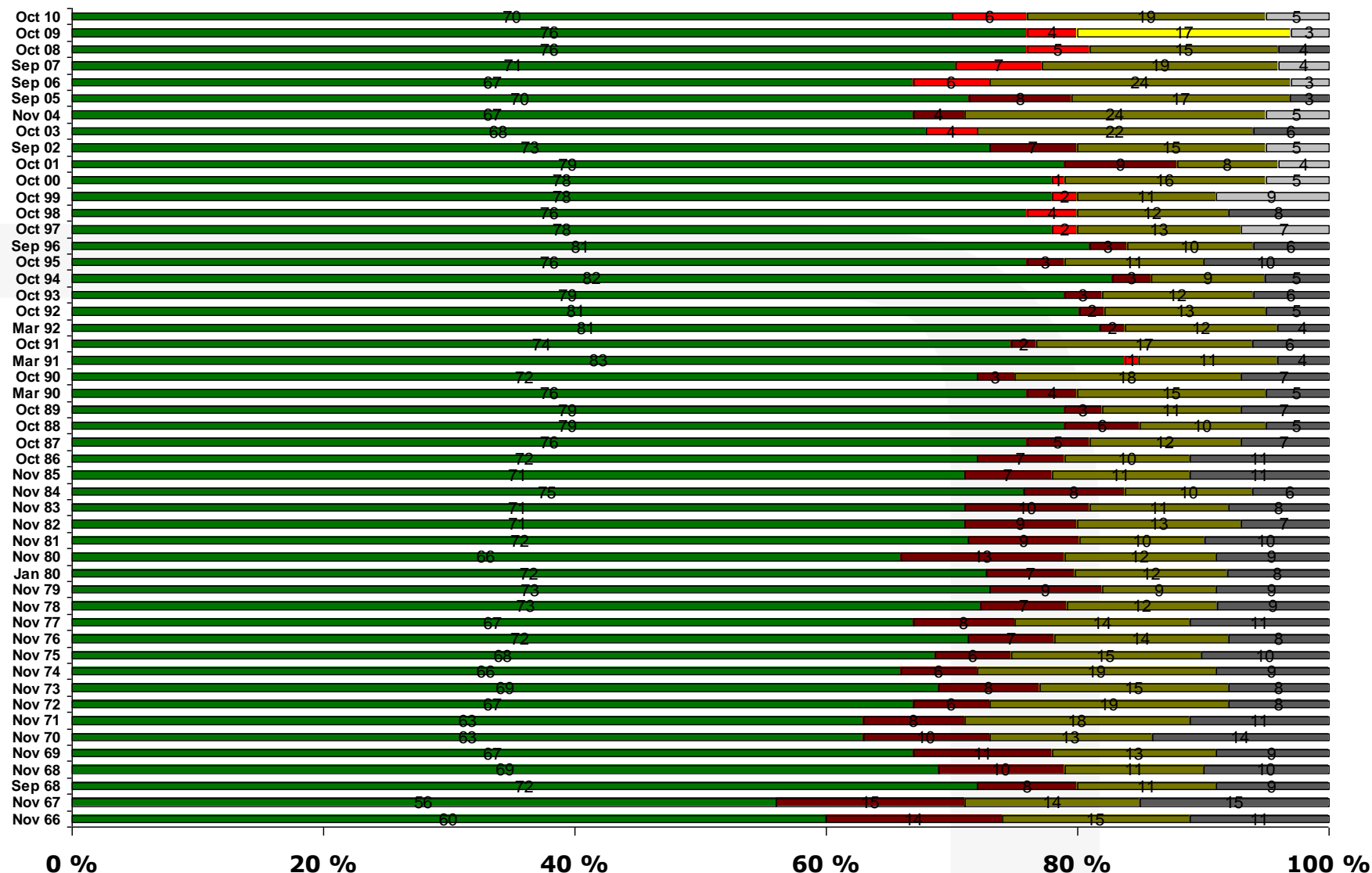
Question: Whether Norway's membership in Nato secures the country - All respondents – trend chart



■ Helps to secure
 ■ Increases danger of attack
 ■ Doesn't matter
 ■ Don't know

Base: Alle (n= 1000)

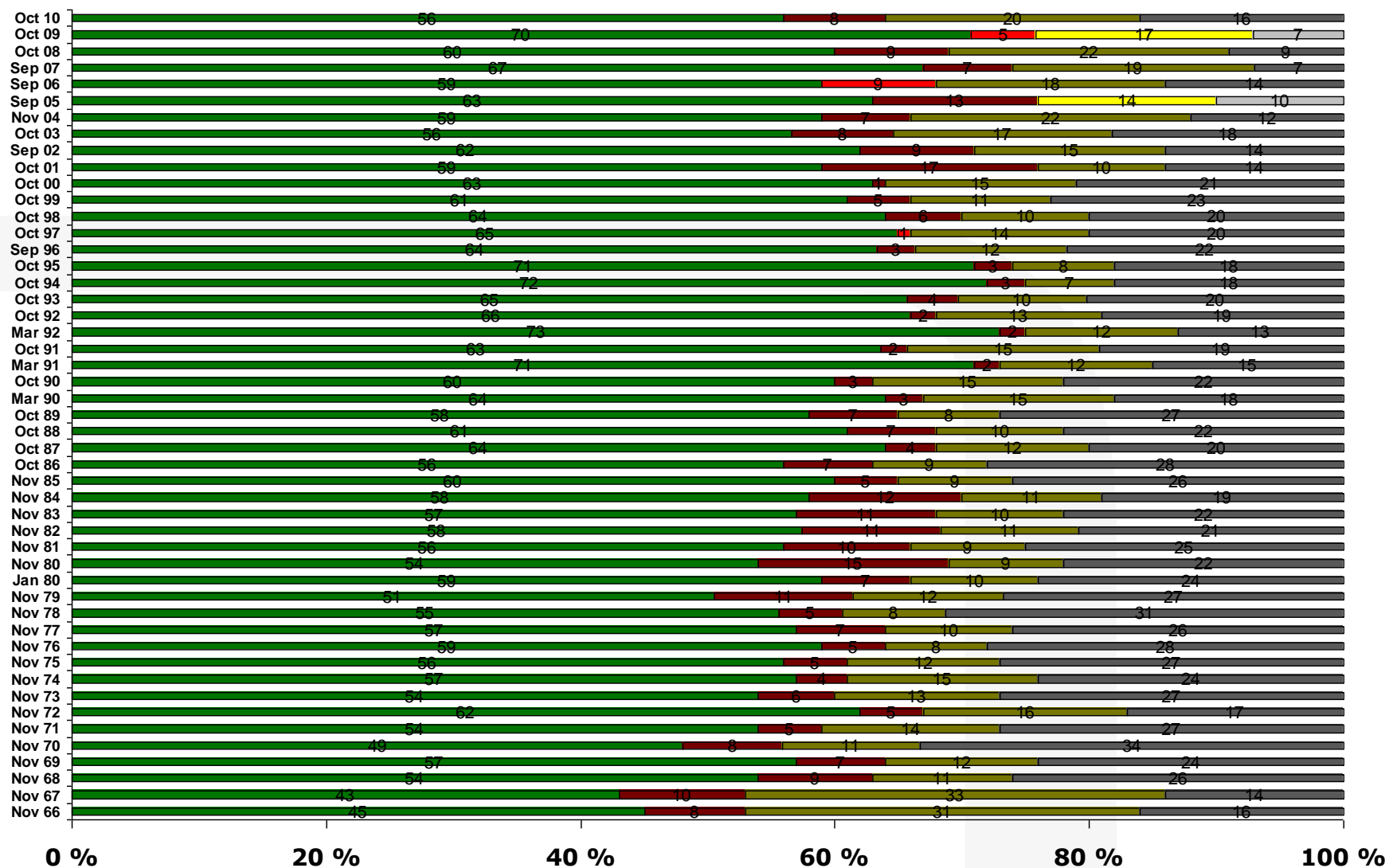
Question: Whether Norway's membership in Nato secures the country - Males – trend chart



■ Helps to secure ■ Increases danger of attack ■ Doesn't matter ■ Don't know

Base: Alle (n= 1000)

Question: Whether Norway's membership in Nato secures the country - Females – trend chart

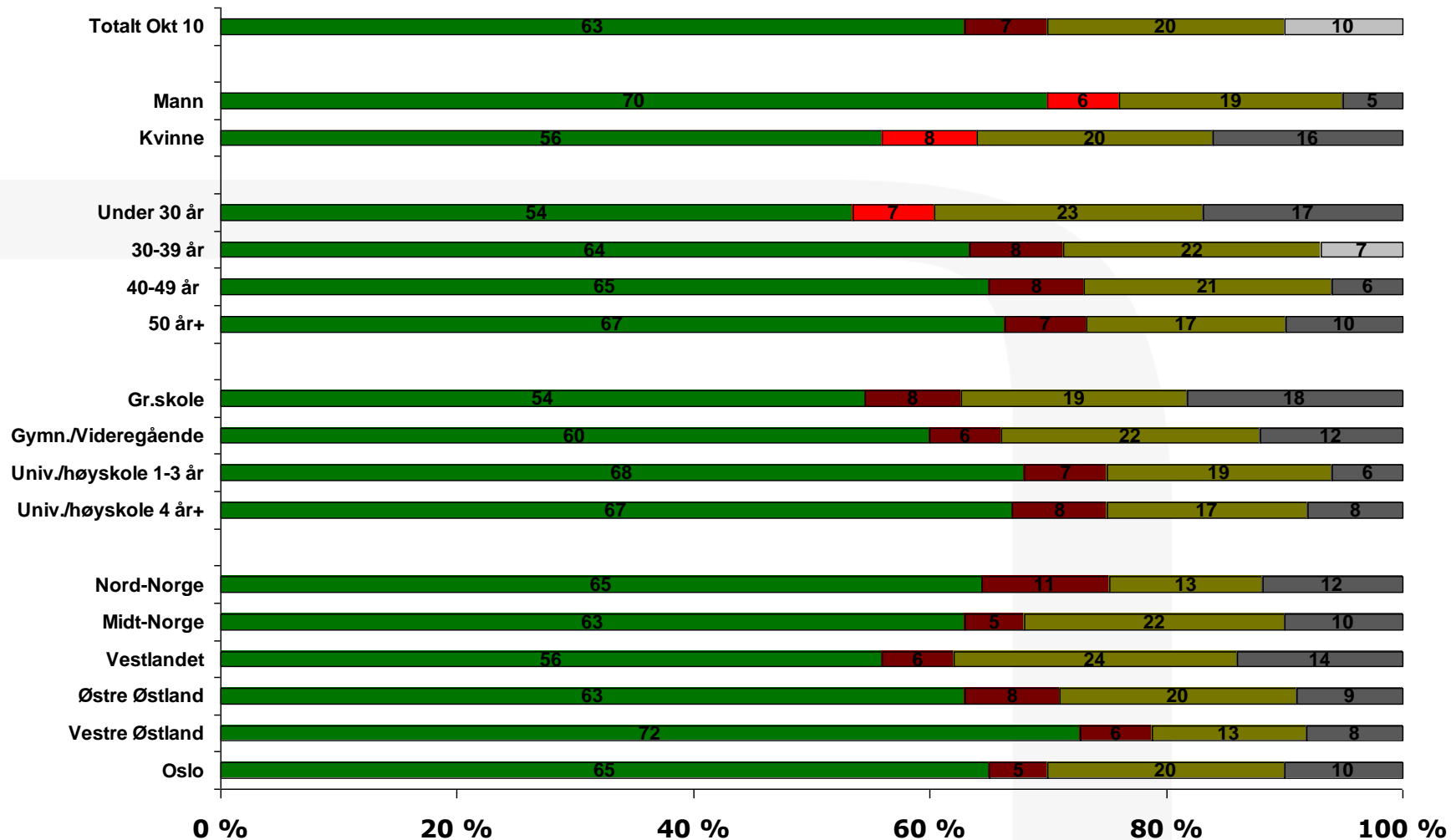


■ Helps to secure ■ Increases danger of attack ■ Dosen't matter ■ Don't know

Base: Alle (n= 1000)

Spørsmål: Whether Norway's membership in Nato secures the country

- 2010 results, segmented on demographics



■ Helps to secure ■ Increases danger of attack ■ Dosen't matter ■ Don't know

Base: Alle (n= 1000)



Oppsummering

- Over 6 av 10 mener at Norges medlemskap i NATO bidrar til å trygge landet.
 - Menn, de over 30 år og de med høyere utdanning mener dette i større grad enn andre.
 - Sammenliknet med 2009 ser vi en nedgang i andelen som mener Nato-medlemskap bidrar til å trygge landet (fra 73 % til 63 %). Nedgangen er størst blant kvinner, der går andelen fra 70% til 56 %
- Over 6 av 10 at Norge bør delta i sikkerhetspolitisk samarbeid i EU regi.
 - Menn, de over 30 år og de med høy utdanning mener i størst grad at Norge bør delta
- Rundt $\frac{3}{4}$ er enige i at Norge bør bidra med styrker i NATO-operasjoner i regi av FN.
 - Nedgang fra 2009 (fra 79 % til 74%)
 - Menn er i større grad enig i dette enn kvinner er
 - Tendens til at enigheten synker med høyere alder og stiger med høyere utdanning
- Drøyt 4 av 10 har inntrykk av at forsvarsbudsjettet er for lite i forhold til de oppgavene Forsvaret er satt til å utføre. Bare 6 % har inntrykk av at det er for stort.
 - Menn og de over 40 år synes i større grad enn kvinner at det er for lite
- Halvparten synes de får tilstrekkelig informasjon rundt Norges operasjoner i Afghanistan
 - Økning fra 2009 (fra 44% til 51 %)
 - Menn synes i større grad enn kvinner at de får tilstrekkelig informasjon
- TV viktigste kilde til informasjon om forsvars- og sikkerhetsrelaterte tema, etterfulgt av aviser og internett
 - Menn og de yngre svarer i større grad internett
 - Kvinner, de over 30 år og de med utdanning lavere enn 4 år+ på høyskole svarer i større grad TV
 - De over 40 år og de med utdanning på høyskole 4 år+ svarer i større grad aviser
- 8 av 10 mener at verneplikten bør beholdes i Norge.
 - Kvinner og de over 50 år er i større grad positive til å beholde verneplikten
 - Tallene er svært stabile sammenliknet med tidligere undersøkelser

Vedlegg
Spørreskjema



Spørreskjema

SPM. 1 Mener du at Norges medlemskap i forsvarsalliansen NATO bidrar til å trygge landet mot en fremmed makt, eller mener du vårt medlemskap i NATO øker faren for angrep, eller mener du at NATO medlemskap ikke spiller noen rolle i så måte?

Bidrar til å trygge landet	1
Øker faren for angrep	2
Spiller ingen rolle	3
Vet ikke	4

SPM. 2 Synes du Norge bør delta i sikkerhetspolitiske samarbeid i EU-regi, eller bør vi stå utenfor?

Norge bør delta	1
Norge bør stå utenfor	2
Vet ikke	3

SPM. 3 Hvor enig eller uenig er du i at Norge bør bidra med styrker i NATO-operasjoner i regi av FN?

Helt uenig	1
Delvis uenig	2
Delvis enig	3
Helt enig	4
Vet ikke	5

SPM. 4 Har du inntrykk av at Forsvarsbudsjettet er for stort, passe stort, eller for lite i forhold til de oppgavene Forsvaret er satt til å utføre?

For stort	1
Passe stort	2
For lite	3
Vet ikke	4

SPM. 5 Føler du at du får tilstrekkelig informasjon rundt Norges operasjoner i Afghanistan?

Norge bør delta	1
Norge bør stå utenfor	2
Vet ikke	3

SPM. 6 Hvor får du mest informasjon om forsvars- og sikkerhetsrelaterte tema?

Venner/familie	1
Skole/jobb	2
TV	3
Radio	4
Aviser	5
Internett	6
Tidsskrifter	7
Andre kilder	8
Vet ikke	9

SPM. 7 Mener du at vi bør beholde verneplikten i Norge?

Ja	1
Nei	2
Vet ikke	3

